Die Stellung der Länder und künftigen Gaue im Reich.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg a. d. Lahn

vorgelegt von

Helmut Brands
Gerichtsreferendar aus Heiligenhaus.

Marburg 1936.

Druck: Buchdruckerei Karl Eßmann, Essen

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 14. 12. 1935.

Berichterstatter: Professor Dr. Herrfahrdt.

Inhaltsverzeichnis

Schrifttum.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 1930.

v. Baumbach: Rundschau. Deutsche Juristen Zeitung. 1934.

Breithaupt: Die Haftung für Amtspflichtverletzungen der Reichsbeamten. Deutsche Justiz. 1935.

Bilfinger: Das Reichsstatthaltergesetz. Archiv f. öff. Recht, Bd. 24.

Bölling: Die staatsrechtliche und staatspolitische Bedeutung des Gesetzes über den Neuaufbau des Reiches. Reich und Länder. 1934.

Bredt: Der Einheitsstaat. Preußische Jahrbücher, 214. Bd. 1928.

Brunner-Schwerin: Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte. 1930.

Bühler: Der heutige Stand der Verwaltungs- und Verfassungsreform. 1931.

Bund zur Erneuerung des Reiches: Die Reichsreform. 1933.

Conrad: Reichskonkordat, Reichsrecht, Landesrecht. Deutsche Juristen Zeitung. 1934.

Dennewitz: Einheitsstaat und Reichsverwaltung. Reichsverwaltungsblatt. 1935.

Dernedde: Die Rechtsgrundlagen der Landesgesetzgebung. Deutsche Juristen Zeitung. 1934.

— Kommissare. Reichsverwaltungsblatt. 1934.

Eckert: Führertum und Staatsrecht. Die Tat. 1934.

Feder: Der deutsche Staat auf nationaler und sozialer Grundlage. 1933.

— Das Programm der N.S.D.A.P. und seine weltanschaulichen Grundlagen. 1934.

Feine: Nationalsozialistischer Staatsumbau und deutsche Geschichte. 1933.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 1928.

Forsthoff: Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat. 1931.

— Der Neubau der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. Deutsche Juristen Zeitung. 1934.

Frank: Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung. 1935.

Frick: Rede vom 31. Januar 1934. Das Recht der nationalen Revolution. Heft 9.

— Wir bauen das Dritte Reich. 1934.

— Das Deutsche Reich als Einheitsstaat. Europäische Revue. 1935.

Giese — Cahn — Neuwiem: Deutsches Verwaltungsrecht. 1930.

Giese: Deutsches Staatsrecht. 1930.

Hatschek: Das Reichsstaatsrecht. 1923.

— Deutsches und Preuß. Staatsrecht. 2. Aufl. 1930.

— Lehrbuch des Dtsch. u. Preuß. Verwaltungsrechts. 7/8. Aufl. 1931.

Herrfahrdt: Werden und Gestalt des Dritten Reiches. 1933.

— Das Reichsstatthaltergesetz. Reich und Länder. 1935.

— Reich und Preußen, Vorschläge zur Verfassungsreform. 1928.

— Der Führergedanke im nationalsozialistischen Staat. Rede bei der Reichsgründungsfeier der Universität Marburg am 30. 1. 1935.

Hitler: Mein Kampf. 1933.
Höhn: Die Wandlung im staatsrechtlichen Denken. 1934.
Holtz: Die Rechtsnatur der deutschen Länder nach dem deutschen Staatsrecht. Deutsche Verwaltung. 11. Jahrg.
Huber: Die Einheit der Staatsgewalt. Deutsche Juristen Zeitung. 1934.
— Die Totalität des völkischen Staates. Die Tat. 1934.
— Die Gestalt des deutschen Sozialismus. 1934.
Jellinek, G.: Allgemeine Staatslehre. 1922.
Jellinek, W.: Verwaltungsrecht. 1931.
— Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder. 1926.
— Verfassungsneubau in Reich und Ländern. 1933.
Kaisenberg: Gleichschaltung der Länder mit dem Reich. 1933.
Koellreutter: Das Verwaltungsrecht im nationalsozialistischen Staat. Deutsche Juristen Zeitung. 1934.
— Die Gestaltung der deutschen politischen Einheit. 1934.
— Grundriß der allgemeinen Staatslehre. 1933.
— Die nationale Revolution und die Reichsreform. Reichsverwaltungsblatt. 1933.
— Die nationale Revolution und die Reichsreform. 1933.
— Quellen des nationalsozialistischen Staatsrechts. Verwaltungsakademie, Bd. 1, Gruppe 2, Beitrag 16.
— Der Aufbau des deutschen Führerstaates. Verwaltungsakademie. Bd. 1, Gruppe 2, Beitrag 19.
Koettgen: Betrachtungen zum Neubau der Deutschen Verwaltung. Reichsverwaltungsblatt. 1935.
Kuchenhoff-Berger: Deutsche Gemeindeordnung. 1935.
Kuchenhoff-Lympius: Gemeindeverfassungsgesetz und Gemeindefinanzgesetz. 1934.
Kuchenhoff: Das staatsrechtliche Wesen des Dritten Reiches. Juristische Rundschau. 1934.
Kühnel: Elemente der Verwaltungslehre. 1934.
Krüger: Das neue Staatsrecht des Dritten Reiches. Fischers Zeitschrift f. Verw. Bd. 70.
— Die Verfassung der nationalsozialistischen Revolution. 2. Aufl. 1933.
— Der Neuaufbau des Reiches. 1. Forts. zu Krüger: Die Verfassung der nationalsozialistischen Revolution. 1934.
Lammers: Die Staatsführung im Dritten Reich. Deutsche Justiz. 96. Jahrg.
Lösener: Die Verordnung über die deutsche Staatsangehörigkeit. Reichsverwaltungsblatt. 1934.
Markmann: Die Rechtsstellung der Länder und Körperschaften des öffentlichen Rechts. Frank: Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung. 1935.
Maunz: Zum Neubau des deutschen Verwaltungsrechtes. Deutsche Juristen Zeitung. 1934.
— Neue Grundlagen des Verwaltungsrechtes. 1934.

Medicus: Reichsreform und Länderkonferenz. 1930.
— Der Neuaufbau des Reiches. Arch. f. öff. Recht, Bd. 25.
— Programm der Reichsregierung und Ermächtigungsgesetz. 1934.
— Reichsverwaltung und Länderverwaltung. Verwaltungsakademie. Bd. 11, Gruppe 1, Beitrag 23.
Merk: Vom Werden und Wesen des deutschen Rechts. 1935.
Möbius: Kann neben dem Grundsatz der Führerverantwortlichkeit in dem neuen G. V. G. die Selbstverantwortung der Städte bestehen bleiben? Deutsche Juristen Zeitung. 1934.
Moeller van den Bruck: Das Dritte Reich. 1931.
Nicolai: Grundlagen der kommenden Verfassung. 1933.
— Der Neuaufbau des Reiches nach dem Reichsreformgesetz vom 30. Januar 1934. 1934.
— Zum Gesetz über den Neuaufbau des Reichs. Deutsche Juristen Zeitung. 1934.
— Nationalsozialismus und Staatsrecht. Verwaltungsakademie. Bd. 1, Gruppe 2, Beitrag 14.
Oberländer: Das Rechtsverhältnis der Länder untereinander. Diss. Hamburg. 1934.
Pathe: Zur Problematik der Selbstverwaltung. Reichsverwaltungsblatt. 1935.
— Preußen im Neuaufbau des Reiches. Frank: Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung. 1935.
Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. 1926.
Pohlandt: Reich, Länder u. Selbstverwaltungskörper. Diss. Marburg 1931.
Poetzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung. 3. Aufl. 1928.
Pfundtner: Ein Führer! Ein Volk! Ein Reich! Reichsverwaltungsblatt. 1934.
— Das Reichsstatthaltergesetz vom 30. Januar 1935. Reichsverwaltungsblatt. 1935.
— Vom Bismarckreich zum Dritten Reich. 1934.
— Quellen der geltenden Verfassung. Frank: Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung. 1935.
Pfundtner-Neubert: Das neue Deutsche Reichsrecht.
Pufendorf: Ueber die Verfassung des Deutschen Reiches. Klassiker der Politik. 3. Bd. 1922.
Schelcher: Auf dem Wege zur Einheit des Verwaltungsrechts. Reichsverwaltungsblatt. 1935.
Scheuner: Die nationale Revolution. Arch. f. öff. Recht. Bd. 24.
— Das Verordnungsrecht der Länder nach dem Gesetz über den Neuaufbau des Reiches. Reichsverwaltungsblatt. 1934.
Schmitt C.: Staat — Bewegung — Volk. 1933.
— Reichsstatthaltergesetz. 1933.
— Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich. Deutsche Juristen Zeitung. 1934.
— Staatsgefüge und Zusammenbruch des zweiten Reiches. 1934.

Schneider: Haben wir noch Selbstverwaltung? Reichsverwaltungsblatt. 1934.

Sommermann: Der Reichsstatthalter. Diss. Erlangen. 1933.

Streit: Staatsaufsicht im eigenen Wirkungskreis der Gemeinden. Fischers Zeitschrift. Bd. 70.

Suren: Das neue preußische Gemeindeverfassungsgesetz. Reichsverwaltungsblatt. 1934.

Tanzmann: Staatshaftung für Amtspflichtverletzungen von Landesbeamten. Deutsche Verwaltung. 11. Jahrg.

Tatarin-Tarnheyden: Werdendes Staatsrecht. 1934.

— Grundlagen des Verwaltungsrechts im neuen Staat. Arch. f. öff. Recht. Bd. 24.

Vogel: Deutsche Reichsgliederung und Reichsreform in Vergangenheit und Gegenwart. 1932.

Walz: Staatsrecht. 1931.

— Das Ende der Zwischenverfassung. 1933.

Weidemann: Deutsches Verwaltungsrecht. Verwaltungsakademie. Bd. 11, Gruppe 1, Beitr. 24.

Wenniger: Das Verhältnis zwischen Reich und Ländern der alten und neuen Reichsverfassung. Diss. Erlangen. 1928.

Wittland: Begründung des Beamtenverhältnisses. Juristische Wochenschrift. 1934.

Wolff: Die neue Regierungsform. 1933.

— Das Gesetz über Reichsverweisungen unter besonderer Berücksichtigung seines Verhältnisses zu dem Ausländerpolizeirecht der Länder. Reichsverwaltungsblatt. 1934.

Reichsgerichtsentscheidungen.

Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes.

I. Geschichtliche Entwicklung der Stellung der Länder im Reich.

A.

Die allmähliche Entstehung einer Landesgewalt innerhalb des ursprünglich einheitlichen Deutschen Wahlkaiserreiches des Mittelalters bis zur Bildung von nur noch in einem Staatenbund zusammengehaltenen souveränen deutschen Einzelstaaten.

Ein Rückblick auf die Geschichte des deutschen Staatsrechts gibt ein Bild von dem allmählichen Entstehen einer Landesgewalt in dem ursprünglich einheitlichen Deutschen Wahlkaiserreich des Mittelalters bis zur Bildung von nur noch in einem Staatenbund zusammengehaltenen, souveränen deutschen Einzelstaaten und von der Rückentwicklung der Länder von der eigenen Staatspersönlichkeit bis zum Uebergang der Hoheitsrechte auf das Reich. Es ist eine tausendjährige Entwicklung, die auch heute noch nicht abgeschlossen ist.

1. In dem mittelalterlichen Wahlkaiserreich zur Zeit Konrad II. (1024—1039), als es den Höhepunkt seiner Macht erreicht hatte,[1]) waren die Begriffe „Land" und „Landesgewalt" noch unbekannt. Das „Erste Deutsche Reich" hatte eine einheitliche politische Reichsgewalt. Es war die Fortsetzung eines Teiles der fränkischen Monarchie. In der Hand des Königs hatte ursprünglich die gesamte Reichsgewalt gelegen. Sie war entwickelt worden aus der königlichen Banngewalt [2]), d. h. dem Recht, sämtlichen Untertanen bei Strafe zu gebieten und zu verbieten. Diese öffentliche Gewalt des Königs hatte ihre erste Wandlung durch die Entwicklung des Lehnstaates erfahren. War bisher jeder der Untertanen in gleicher Weise dem Gebot des Königs untergeordnet gewesen, so trat nunmehr eine Verschiebung ein, die einen Teil der Untergebenen dem unmittelbaren Einfluß der öffentlichen Gewalt entzog. Darin ist der Ausgangspunkt für die spätere Macht der Stammesherzöge zu erblicken, die die Einheit des „Ersten Deutschen Reiches" in seinen ersten Jahrhunderten bedrohten. Die Auflösung der fränkischen Monarchie hatte den Reichsaufbau unverändert gelassen. Wie bisher zerfiel das Reich in eine große Anzahl von Grafschaften [3]). Zwischen königlicher und gräflicher Gewalt hatte sich mit dem

[1]) Brunner-Schwerin. S. 300.
[2]) Brunner-Schwerin. S. 58.
[3]) Brunner-Schwerin. S. 153.

Ausgang des neunten Jahrhunderts als neue Macht das Stammesherzogtum eingeschoben. Da es in seiner Stellung dem Königtum gefährlich wurde, kam es zu einem heftigen Kampfe, der mit dem Siege der Könige endete. Es gelang Konrad II., eine Reichsgewalt zu schaffen, die dem deutschen Könige als der Reichsspitze die nötige Macht verlieh, die Stammesherzogtümer als die Glieder des Reiches mit ihrem Eigenleben richtig in das Ganze einzugliedern und so einen politisch einheitlichen Staat zu schaffen. Aber dieser Zustand währte nur kurze Zeit. Mit dem Schwinden der Reichsgewalt traten zwar nicht mehr die Stammesherzogtümer, dafür aber die Fürstentümer, mit denen sich das Königtum zur Niederwerfung der Stammesherzöge verbunden hatte, in den Vordergrund. Der Ausgangspunkt der fürstlichen Gewalt war die gräfliche Gewalt, aus der die Landesherrlichkeit herauswuchs. Durch die Verwandlung der Grafschaften in erbliche Lehen verloren diese den Charakter des Amtes. Der Inhaber nahm zwar noch die öffentlichen Rechte des Amtes im Namen des Königs wahr, aber nicht mehr zu dessen, sondern zu eigenem Nutzen. Wie sich ursprünglich zwischen Grafschaft und Königtum das Stammesherzogtum eingeschoben hatte, so trat jetzt zwischen die Untertanen und das Königtum das Fürstentum. Dem gemeinsamen Druck von oben und unten, von dem Könige und den Fürsten, konnten die Herzöge auf die Dauer nicht widerstehen.

2. Seit der Niederwerfung der Stammesherzogtümer finden wir für die Fürsten zuerst die Bezeichnung „dominus terrae“ [4]. Hinzu kommt, daß durch die Italienpolitik der deutschen Kaiser immer wieder zu Gunsten der Fürsten auf Rechte der Reichsgewalt verzichtet wurde. Die landesherrlichen Rechte wurden erstmals anerkannt in den beiden Konstitutionen Friedrichs II., für die geistlichen Fürsten 1220 in der „confoederatio cum principibus ecclesiasticis„ und für die weltlichen Fürsten 1232 in dem statutum in favorem principum“. In diesen beiden Gesetzen werden auch zum ersten Male die Bezeichnungen „dominus“ und „territorium“ amtlich verwandt.

3. Auf der Grundlage der gesetzlichen Anerkennung von 1220 und 1232 wird die Landesgewalt nun mehr und mehr erweitert. Die Entwicklung schien gehemmt zu werden durch den gewaltigen Aufschwung der Städte. Aber die Auseinandersetzung der beiden neuen

[4]) Brunner-Schwerin. S. 156.

Gegner sah die Landesfürsten als Sieger. Der Westfälische Friede von 1648 gibt den Ländern schließlich mit dem Recht, Bündnisse untereinander oder mit auswärtigen Staaten zu schließen, das Gepräge selbständiger Staaten [5]). Somit waren die Landesherren nach oben hin in ihrer Macht fast unbegrenzt und konnten nun innerhalb ihrer Territorien die restlichen Widerstände beseitigen. Aus dem einheitlichen Deutschen Reiche war ein in zahlreiche selbständige Territorien zerrissenes unförmiges Gebilde geworden [6]). An die Stelle der politischen Einheit war das eigensüchtige Sonderleben kleiner Einzelgebiete getreten, das schließlich zur Auflösung des Reiches führen mußte.

4. Trotz der großen Selbständigkeit der Landesherren nach dem westfälischen Frieden von 1648 bestand das Deutsche Reich noch bis zum Jahre 1806 weiter. In diesem Jahre löste sich das „Erste Deutsche Reich" auf. Im Laufe der ersten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts erhielten die Einzelstaaten fast alle eigene Verfassungen. Auf dem Wiener Kongreß wurden sie in dem „Deutschen Bunde" zusammengeschlossen, ohne jedoch ihre Selbständigkeit einzuschränken.

B.

Die Rückentwicklung bei den Ländern von der eigenen Staatspersönlichkeit bis zum Uebergang der Hoheitsrechte auf das Reich.

1. Am 18. Januar 1871 ersteht erneut das Deutsche Reich. Mit der Gründung dieses „Zweiten Deutschen Reiches" beginnt die Rückentwicklung der Länder von der eigenen Souveränität bis zum Uebergang der Hoheitsrechte auf das „Dritte Deutsche Reich". Im Artikel 1 der alten Reichsverfassung von 1871 werden die Mitglieder des neugeschaffenen Reiches weiter als Staaten bezeichnet. Aber sie sind nicht mehr die souveränen Einzelstaaten des Deutschen Bundes von 1815. Ihre Zusammenfassung in dem Deutschen Reich von 1871 versucht man immer wieder mit dem Begriff „Bundesstaat" zu erfassen [7]) und daran anschließend die Frage aufzuwerfen, inwieweit unitarische und foederalistische Grundzüge in der Verfassung enthalten seien. Für den Begriff „Bundesstaat" können die Vereinigten Staaten von Amerika und auch vor allem die Schweiz

[5]) Brunner-Schwerin. S. 296.
[6]) Pufendorf. S. 106 ff.
[7]) z. B. Pfundtner. Vom Bismarckreich z. 3. Reich. S. 11.

als Beispiele herangezogen werden. Das Deutsche Reich von 1871 war ein Gesamtstaat, zusammengefügt aus einfachen Staaten, die zu seinen Gunsten auf einen Teil ihrer Rechte verzichtet hatten [8]). Ihren Ausdruck fand die Staatenzusammenfassung vor allem in der Spitzenstellung des Bundesrats, der gleichzeitig die durch die Dynastien getragene bündische Tradition verkörperte [9]). Lag auch so eins der Hauptmerkmale des Bundesstaates beim Bismarckreich vor, so konnte es, infolge des ihm durch Bismarck gegebenen Aufbaues, doch nicht mit diesem Begriff erfaßt werden [10]). Die besondere Stellung Preußens und die den süddeutschen Staaten verbliebenen Reservatrechte waren die Größen, die in der Formel „Bundesstaat" nicht untergebracht werden konnten. Sie waren aber für die Besonderheit gerade die wesentlichsten Merkmale der Bismarckschen Reichsgründung. Durch die Hegemonie Preußens wurde eine preußisch-deutsche Staatsgewalt geschaffen, der als Gegengewicht die Sonderrechte der süddeutschen Staaten gegenüberstanden. Der deutsche Einzelstaat Preußen, der eine dauernde und aufbauende geschichtliche Tradition und eine mustergültige Organisation in der Verwaltung [11]) aufwies, wurde organisch in den neuen Reichsaufbau eingefügt. Das Land Preußen war die Klammer, die das Reich im Osten und Westen umfaßte und zusammenhielt. So stellte sich das Deutsche Reich von 1871 als ein Staatsgefüge dar, für das einer der gebräuchlichsten Staatsbegriffe nicht anwendbar war. Im übrigen ging Bismarck von dem Grundgedanken aus [12]), daß die Gliedstaaten nur soviel ihrer eigenen Hoheit an den Gesamtstaat abzugeben haben sollten, wie es im Interesse der Reichseinheit unbedingt erforderlich war. Dieser Grundsatz wirkte sich vor allem bei der Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete der Gesetzgebung aus. Sofern die Reichsverfassung nicht ausdrücklich eine gegenteilige Bestimmung enthielt, war die Zuständigkeit der Länder gegeben.

2. Die Verfassung des Weimarer Zwischenreiches verzichtete auf die tragenden Pfeiler des Bismarckschen Verfassungswerkes. Die Verbindung Preußen — Reich kam in Fortfall. Die Bismarcksche Lösung, die geschickt von Anfang an jedes Aufkommen eines Dua-

[8]) Markmann bei Frank: S. 473.
[9]) Bund zur Erneuerung des Reiches. S. 32.
[10]) Herrfahrdt. Werden und Gestalt des 3. Reiches. S. 44.
[11]) Koellreutter. Reichsverwaltungsblatt. 1933. S. 342.
Nicolai. Grdl. d. kommend. Verf. S. 38.
[12]) Bund zur Erneuerung d. Reiches. Abschnitt ü. d. Bismarckreich.

lismus zwischen Reichsgewalt und Staatsgewalt des mächtigsten deutschen Landes ausgeschaltet hatte, machte einem Verfassungsneubau Platz, der zum Gegeneinander der Gewalten führen mußte. Vergeblich wurde auf der Länderkonferenz die Beseitigung dieses Dualismus angestrebt. Das Zwischenreich von 1919 ließ den Erfolg des „Zweiten Deutschen Reiches" wieder ungenützt verfallen. An die Stelle der preußisch-deutschen Staatsgewalt und des Zusammengehörigkeitsgefühls der deutschen Fürsten[13]), der Spitzen der deutschen Länder und des Kaisers, des Oberhauptes des Deutschen Reiches, tritt eine parteigebundene Staatsgewalt[14]) und die Gesamtheit der Regierungen der Einzelländer, die in erster Linie dem Reiche gegenüber ihre Wünsche in den Vordergrund stellten und durchsetzen wollten. Die Verfassung des Zwischenreiches von 1919 brachte den Einzelstaaten die Bezeichnung „Länder". Schon von der Reichsgründung von 1871 ab wird die Ansicht vertreten, daß die deutschen Länder infolge des Verlustes der Souveränität ihren staatlichen Charakter verloren hätten. Nunmehr kann auch in der Bezeichnung „Länder" eine Herabsetzung der deutschen Einzelstaaten gesehen werden, da der Begriff Länder auch schon bei Halbstaaten und Teilgebieten eines Staates angewandt wird.[15]) Andererseits wird aber in der Weimarer Reichsverfassung der Begriff Staat in gleicher Weise für das Reich wie für die Einzelländer verwandt. In Anlehnung an den Ausdruck „Länder" und gestützt auf Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung, die die Landeshoheit einschränken, wird dann auch bereits die Eigenstaatlichkeit der Länder nach 1919 in Zweifel gezogen und teilweise sogar geleugnet. Vor allem der Verlust der Militärhoheit, die Begrenzung der Gesetzgebungshoheit und die vollständige Ausschaltung von der Pflege der Wirtschaft wird zusammen mit der bereits 1871 auf das Reich übergegangenen Souveränität als Beweis für die Aufgabe der Staatlichkeit der Länder herangezogen.[16])

Dagegen ist jedoch einzuwenden, daß die von den Ländern ausgeübte Gewalt nicht abgeleitet[17]) war. Sie war auf Grund der geschichtlichen Entwicklung in der Verfassung von 1919 im Artikel 17 verankert und als selbständig anerkannt.[18]) Außerdem sind die

[13]) Nicolai. Grundl. d. komm. Verf. S. 37.
[14]) Markmann bei Frank: S. 475.
[15]) Jellinek, W. Verfassung u. Verw. S. 19.
[16]) Poetzsch-Heffter. S. 75.
[17]) Poetzsch-Heffter. S. 77.
[18]) Giese. Deutsches Staatsrecht. S. 82 ff.

Hoheitsrechte der Länder zwar beschränkt, sei es durch die Reichsverfassung selbst, z. B. die Gebietshoheit durch Artikel 18, die Gesetzgebungshoheit durch Artikel 6, oder durch die wirtschaftliche Abhängigkeit in Bezug auf die Finanzhoheit, aber die Organisationsfreiheit und Gestaltungsmöglichkeit ist ihnen geblieben. Artikel 2 erkennt die Eigenstaatlichkeit der Länder ausdrücklich an. Somit ist das ihnen nach der Weimarer Reichsverfassung von 1919 verbliebene Recht immer noch ein bedeutend umfangreicheres als das der Selbstverwaltungskörper.

3. Die Verfassung von 1919 bereitete schon in manchen Punkten eine Einschränkung des Eigenlebens der Staaten vor. Ihr Selbstbestimmungsrecht und ihr Einfluß auf die Reichsgewalt waren stark beschränkt.[19]) Aber immer wieder kam trotzdem in den letzten Jahren der Gegensatz zwischen Reich und Ländern zum Ausdruck, da eine Reichsgewalt nicht vorhanden war, die so stark war, daß sie sich ohne Schwierigkeit den Ländern gegenüber durchsetzen konnte. Dieses fortwährende Gegeneinander war auch der Anstoß für die Entstehung einer Reichsreformbewegung [20]), die einmal von der Länderkonferenz und zum anderen von dem Bunde zur Erneuerung des Reiches getragen wurde. Für die sachliche Lösung auf Grund der damaligen Verhältnisse lassen sich aus der großen Zahl der Vorschläge drei Hauptgruppen unterscheiden. Für die erste ist das Ziel der Einheitsstaat, für die zweite der abgeschwächte Bundesstaat unter Erhebung der preußischen Provinzen zu Ländern und schließlich für die dritte die Einbringung Preußens als ungeteiltes Ganzes in das Reich [21]). Die Länderkonferenz wie auch der Erneuerungsbund stimmten im wesentlichen in ihrem Organisationsplan für die Gestaltung des Reiches überein [22]). Sie bauten darauf auf, daß Preußen ebenso wie die kleinen und kleinsten Länder Nord- und Mitteldeutschlands im Reiche aufgehen sollten. Die Länder Bayern, Sachsen, Württemberg und Baden sollten grundsätzlich in der ihnen durch die Weimarer Reichsverfassung gegebenen Form bestehen bleiben. Man würde also nach diesem Plan zu

Markmann bei Frank: S. 476.
Anschütz. S. 68.

[19]) Anschütz. S. 17.
Giese. Deutsches Staatsrecht. S. 89 ff.

[20]) Herrfahrdt. Werden u. Gestalt des 3. Reiches. S. 9.
Pfundtner. Reichsverwaltungsblatt. 1934. S. 89.
Sommermann. S. 12.

[21]) Bühler. S. 30.

[22]) Bund zur Erneuerung des Reiches. S. 22 u. S. 20 ff.

unterscheiden haben, Länder alter Art und Reichslandprovinzen. Die Länder alter Art sollten eine eigene Landesregierung und eine eigene Landesverwaltung, die Reichslandprovinzen eine provinzielle Selbstverwaltung haben[23]). Bezeichnet wird dieser Plan als die sogenannte „differenzierende Endlösung“. Am 18. Januar 1928 hat die Länderkonferenz ihre Arbeit mit der einstimmigen Entschließung begonnen, daß das durch die Weimarer Verfassung geschaffene Verhältnis zwischen Reich und Ländern durchaus unzulänglich und reformbedürftig sei. Am 21. Juni 1930 nahm der Verfassungsausschuß der Länderkonferenz die Vorschläge für die „differenzierende Endlösung“ an und betrachtete damit seine Aufgabe als vorläufig erledigt[24]).

Während die Länderkonferenz und der Bund zur Erneuerung des Reiches die staatsrechtlichen Fragen über das Verhältnis von Reich und Ländern zu lösen versuchten, hatte es sich ein Kreis von Männern, der sich um Moeller van den Bruck gebildet hatte, zur Aufgabe gestellt, aus dem Erleben der Frontgeneration heraus den Boden für eine neue staatsrechtliche Gedankenwelt vorzubereiten. Für die erfolgreiche Staatsumgestaltung waren aber erst das „Vorhandensein[25]) der Volksbewegung, das Durchdringen des neuen politischen Prinzips und die Durchbrechung der bisherigen Rechtsordnung des Jahres 1933 durch die nationalsozialistische Bewegung notwendig“.

4. Das Dritte Reich des 30. Januar 1933 hat wieder angeknüpft an den alten deutschen Reichsgedanken und die echten Ursprünge des Bismarckreiches[26]). Aber das Ziel ist nicht die Wiederherstellung des Zweiten Reiches, sondern die Schaffung des „Völkischen Staates“[27]). Die Uebernahme der Führung des Reiches durch die nationalsozialistische Bewegung bedeutete die Inangriffnahme der Verwirklichung dieser Staatsauffassung. Nicht mehr die Einzelstaaten, als die Ergebnisse machtpolitischen Handelns, sondern die deutschen Stämme sollen die Grundlagen für den neuen Reichsaufbau bilden[28]). Der erste Schritt auf dem Wege der Erreichung

[23]) Medicus. Reichsreform u. Länderkonf. S. 56 ff.
[24]) Bühler. S. 29.
Medicus. Reichsreform und Länderkonf. S. 52 ff.
[25]) Krüger: Fischers Zeitschrift f. Verw. Bd. 70, Seite 294.
Herrfahrdt. Werden und Gestalt d. 3. Reiches. S. 7.
Koellreutter. Gestaltung der deutschen politischen Einheit. S. 11.
[26]) Herrfahrdt. Werden und Gestalt d. 3. Reiches. S. 44.
[27]) Pfundtner. Vom Bismarckreich zum 3. Reich. S. 21.
[28]) Adolf Hitler. Rede vom 30. 1. 1934.

dieser gesteckten Ziele sind das Neuaufbaugesetz, das Reichsstatthaltergesetz und die Reichsgemeindeordnung vom ersten und zweiten Jahrestage der nationalsozialistischen Machtübernahme.

In der Literatur wird immer wieder darauf hingewiesen, daß, wenn es möglich gewesen sei, unter Zuhilfenahme eines neuentwickelten Staatsbegriffes die Länder des Deutschen Reiches von 1871 und des Zwischenreiches von 1919 noch als Staaten zu bezeichnen, so könne nach dem 30. Januar 1934 infolge des Gesetzes über den Neuaufbau des Reiches von einer Eigenstaatlichkeit nicht mehr die Rede sein. Trotzdem werden aber in der Praxis Ausdrücke wie „Preußische Staatsregierung", „Preußischer Staatsrat" und „Preußischer Fiskus" weiter gebraucht.

Nicht nur die Einheit der Spitzenbehörden in Reich und Preußen ist bereits größtenteils wieder hergestellt, sondern in noch erhöhtem Maße wie im Ersten Reich zur Zeit seiner höchsten Machtentfaltung ist eine Reichsgewalt erstanden, die die uneingeschränkte Möglichkeit besitzt, sich gegenüber den Landesgewalten durchzusetzen [29]) und die Schranken ihres Eigenlebens mit Rücksicht auf das Reichsganze zu bestimmen. Neben dieser starken Reichsgewalt ist eine vollständige politische Einheit des Deutschen Volkes geschaffen worden.

Um den staatsrechtlichen Charakter des heutigen Deutschen Reiches zu kennzeichnen, wird immer wieder die Bezeichnung „Einheitsstaat" verwandt. Wie aber für das Bismarcksche Reich die Verwendung des Begriffes „Bundesstaat" keine Gleichsetzung mit ausländischen Bundesstaaten wie der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Nordamerika bedeutete, so ist der neue deutsche Einheitsstaat nicht dem französischen und italienischen zentralistischen Einheitsstaat gleichzusetzen. Die Verwendung des Begriffes Einheitsstaat für das Dritte Reich verleiht der politischen und völkischen Einheit Ausdruck. Sie bedeutet weiter, daß durch den Uebergang der Hoheitsrechte der Länder auf das Reich die Reichsgewalt die uneingeschränkte Möglichkeit hat, die Grenzen des Eigenlebens der Glieder mit Rücksicht auf das Reichsganze zu bestimmen, dagegen nicht, daß in Zukunft jegliches Eigenleben der Reichsglieder in Fortfall kommen soll.

[29]) Herrfahrdt. Reich und Länder. 1935. S. 58.

Die Schaffung einer einheitlichen Reichsgewalt und die im Neuaufbaugesetz verkörperte Auffassung ist keine Anwendung eines dem deutschen Volke fremden Staatsbegriffes, sondern findet ihre Begründung in der deutschen Rechtsgeschichte. Im fränkischen Königtum und in dem Kaisertum des Mittelalters finden wir das Vorbild einer einheitlichen Staatsgewalt, solange noch nicht der Einfluß der Reichsgewalt durch die politische Entwicklung zu Gunsten der Fürsten an Macht verlor. Diese aus dem germanischen Königtum [30]) entwickelte Gewalt unterschied sich von der Gewalt des römischen Staates dadurch, daß das jeweilige Oberhaupt zwar ursprünglich die gesamte Reichsgewalt besaß, aber die volle Gewaltausübung nicht für sich beanspruchte, sondern zur eigenen Wahrnehmung unter selbständiger Verantwortung an die Unterkönige der Gaue übertrug.[31])

Das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches und die erste Verordnung über den Neuaufbau des Reiches vom 2. Februar 1934 haben die im neunzehnten Jahrhundert erstandenen Hoheitsrechte kraft eigenen Rechtes wieder in vom Reich übertragene verwandelt. Sie haben angeknüpft an die in der deutschen Rechtsgeschichte verkörperten staatsrechtlichen Grundsätze und sind der Grundstein für die Verwirklichung der aus der Geschichte gewonnenen völkischen Staatsauffassung.

II. Die Stellung der Länder und die Möglichkeiten ihrer Weiterentwicklung.

A.

Allgemeiner Charakter der Länder.

1. Die Frage nach dem Grade der Selbständigkeit der einzelnen Länder hatte die Länderkonferenz dahingehend beantwortet, daß der eine Teil von ihnen die Selbständigkeit der Staaten der Weimarer Reichsverfassung behalten, der andere in Zukunft nur noch die Eigenlebigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften im Range einer Provinz innehaben sollte. Man wollte also grundsätzlich einzelne Staaten mit dem Grade ihrer bisherigen Selbständigkeit beibehalten. Schon bei den Mitgliedern des Verfassungsausschusses der Länderkonferenz löste der Plan keine uneingeschränkte Zu-

[30]) Merk. S. 109.
[31]) Brunner-Schwerin. S. 15.

friedenheit aus [1]). Er stellte ein Kompromiß dar, um auf Grund der damaligen Verhältnisse überhaupt eine politische Durchführung zu ermöglichen.

Es war klar, daß nach der Machtübernahme durch die nationalsozialistische Bewegung der so lang verzögerte Neuaufbau des Reiches endlich in Angriff genommen wurde. Es galt, die geschaffene Einheit des deutschen Volkes auch in der Reichsreform zum Ausdruck zu bringen.

Dabei sind die Grundlagen, von denen man ausgeht, selbstverständlich ganz andere als diejenigen, auf denen die Reformpläne der Länderkonferenz und der Bund zur Erneuerung des Reiches aufbauen.

Im Laufe der tausendjährigen Entwicklung unseres Volkes hat sich die Bildung der deutschen Einzelstaaten über die deutschen Stämme hinweg und quer durch sie vollzogen. Die Länder bildeten bei dem Grade ihrer bisherigen Selbständigkeit eine Belastung für die nationale Einheit, die dem deutschen Volke in den letzten Jahrhunderten schweren Schaden zugefügt hat, da eine starke Reichsgewalt nicht vorhanden war, die überall, wo es mit der Rücksicht auf das Reichsganze erforderlich war, eingreifen konnte. Von der preußischen Hausmacht wurde die Schaffung einer starken Reichsgewalt vorbereitet. Es ist eine geschichtliche Tragik, daß neben Preußen die Hausmacht Oesterreich sich für die Lösung dieser Aufgabe berufen fühlte und daß der Dualismus Preußen—Oesterreich dem deutschen Volke in seiner Gesamtheit so schweren Schaden zufügte. Preußen hat seine Aufgabe erfüllt. Das Dritte Deutsche Reich konnte sich nicht mit einer Reichsgewalt begnügen, die der Selbständigkeit der Reichsglieder ohnmächtig gegenüberstand. Mit der Preußenaktion vom 20. Juli 1932 wurde die Beseitigung des Dualismus von Reich und Preußen begonnen. Der entscheidende Schritt war der Erlaß des ersten Statthaltergesetzes vom 7. April 1933. Dieses Gesetz bedeutete vor allem die Verwirklichung der aus der Geschichte gewonnenen Anschauung, daß Voraussetzung für ein Eigenleben der Reichsglieder eine starke Reichsgewalt ist. Das Neuaufbaugesetz vom 30. Januar 1934 hat die schon vorher geschaffene politische Lage nicht geändert, sondern die Einwirkungsmöglichkeiten des Reiches geregelt [2]). Es bestimmt in Artikel 2 Absatz 1 den Uebergang der Hoheitsrechte von den Ländern auf

[1]) Medicus. Reichsreform und Länderkonferenz. S. 60.
[2]) Tatarin-Tarnheyden, Werdendes Staatsrecht. S. 43.

das Reich. Die Hoheitsrechte bilden in ihrer Gesamtheit die Herrschaftsgewalt, die der Staatsführung für die Erfüllung ihrer Aufgaben zusteht. Ursprünglich bestand die Herrschaftsgewalt nur auf dem Gebiete des Gerichts- und Heereswesens [3]). Aber im Laufe der Geschichte dehnte sie ihren Machtbereich auf die Gesetzgebung und die Verwaltung mit ihren Nebengebieten der Finanz- und Währungshoheit innerhalb des Staatsgebietes aus. Durch das Neuaufbaugesetz wurde, nachdem eine Reichsgewalt vorhanden war, die stark genug war, gegenüber der Herrschaftsgewalt der Länder sich durchzusetzen, das Eingriffsrecht des Reiches auch gesetzlich festgelegt.

Bei der Frage nach dem Grade der Selbständigkeit der künftigen Reichsglieder haben wir zunächst festgestellt, daß eine starke Reichsgewalt innerhalb des Dritten Deutschen Reiches geschaffen wurde. Es ist weiterhin zu prüfen, welchen Grad von Selbständigkeit man den Reichsgliedern gegenüber dieser uneingeschränkten Reichsgewalt einräumen soll. Mit dem Uebergang der Hoheitsrechte auf das Reich und der Schaffung eines uneingeschränkten Eingriffsrechtes des Reiches ist nicht notwendig die Aufgabe der Selbständigkeit der Länder beziehungsweise der künftigen Reichsglieder verbunden. Die Schaffung einer starken Reichsgewalt braucht nicht unbedingt den Verlust der Selbständigkeit der Glieder zur Folge zu haben. Dafür könnte man vergleichsweise anführen, daß zwei souveräne Staaten, die sich miteinander verbünden, durch das Bündnis in ihrer Selbständigkeit nicht geschwächt werden. Ein Verzicht auf jegliche Selbständigkeit der Reichsglieder würde aber auch bedeuten, daß das gesamte Staatsleben des Reiches in einer Hand zusammengefaßt werden müßte. Bei dem Umfang und der Vielgestaltigkeit des Deutschen Reiches alles von einer Stelle zu übersehen wird nicht möglich sein. Ratsamer wäre es, den Reichsgliedern eine den Selbstverwaltungskörperschaften ähnliche Stellung einzuräumen. Die Schaffung von Gemeinwesen mit begrenztem selbständigem Eigenleben bedeutet die Bildung einer besonderen äußeren Verwaltungsform innerhalb des Reichsaufbaues. Sie steht nicht im Gegensatz zur Reichsverwaltung, sondern innerhalb dieser als Teil der Staatsgewalt, denn sie ist der Staatsaufsicht unterworfen, und der Staat wacht darüber, daß sie ihre Sorge für eine gesetzmäßige Verwaltung nicht vernachlässigt. Außerdem knüpft er an die Wirksamkeit gewisser Handlungen

[3]) Brunner-Schwerin. S. 15.

ihrerseits sogar die Bedingung vorheriger Genehmigung [4]). Eine derartige Genehmigung ist z. B. für die Gesetzgebung erforderlich. Innerhalb der Reichsverwaltung und bei der Stärke der Reichszentralgewalt ist ein Eigenleben von Gemeinwesen, selbst wenn sie die Größe der bisherigen Länder beibehalten, für die Einheit des Reiches ohne jede Gefahr. Auf diese Weise wird der Reichsaufbau in seiner Gesamtheit nicht zu einer Maschine, die nur von einer einzigen Stelle in Betrieb gehalten wird, sondern baut sich organisch von unten nach oben auf. Die Gemeinwesen werden nicht tätig als Mechanismen, sondern als organische Glieder, die die Verantwortung für ihre Arbeit allein zu tragen haben. Die eigenlebige Tätigkeit bedeutet nicht Freiheit von den übergeordneten Reichsbehörden, sondern nur die Freiheit zu verantwortungsbewußter Tätigkeit für das Reichsganze [5]). Selbständiges Sonderleben engerer Kreise ist ein Hauptmerkmal des germanischen Staatsgedankens und zu billigen, soweit es mit der Rücksicht auf die Notwendigkeiten der Gesamtheit vereinbar ist [6]).

Geht man von dem augenblicklichen Stand des Reichsaufbaues aus, findet man Ansätze für eine Entwicklung in dieser Richtung. Das Wesentliche ist nach dem Neuaufbaugesetz, daß das Reich nunmehr die uneingeschränkte Möglichkeit der Machtausübung auch den Ländern gegenüber hat. Dagegen ist die heutige Stellung der Länder nicht so zu betrachten, als ob in Zukunft durch die uneingeschränkte Möglichkeit des Eingreifens von Seiten des Reiches, Gemeinwesen mit selbständigem Eigenleben innerhalb bestimmter Grenzen in keiner Form mehr geduldet würden. Ebenso wie für den Grundstückseigentümer das Enteignungsrecht des Staates keinen Eigentumsverlust bedeutet, kann man auch nicht aus dem Eingriffsrecht des Reiches schließen, daß in Zukunft jede eigenlebige Tätigkeit der Reichsglieder in Fortfall kommt. [7])

Nach dem Uebergang der Hoheitsrechte auf das Reich entsprechen die heutigen Länder einmal Verwaltungsbezirken. Sie sind durch die Rückübertragung der Hoheitsrechte zur Ausübung im Namen des Reiches Träger öffentlicher Tätigkeit geblieben, wie ihnen auch die zur Ausübung ihrer Amtsverrichtungen notwendi-

[4]) Medicus. Verwaltungsakademie. Bd. 1. Gr. 9, Beitr. 23, S. 4.
Weidemann. Verwaltungsakademie. Bd. 2. Gr. 1, Beitr. 24, S. 8.
[5]) Kuchenhoff-Berger. Deutsche Gemeindeordnung. 1935. Einleitung.
[6]) Merk. S. 107.
[7]) Herrfahrdt. Reich und Länder. 1935. S. 59.

gen Mittel zur Verfügung stehen. Außerdem sind die Grenzen der Länder bisher unverändert bestehen geblieben und bestimmen den Geltungsbereich der von den Landesbehörden im Namen des Reiches getroffenen Maßnahmen, so daß auch der den Verwaltungsbezirken eigene festumgrenzte Wirkungsbereich vorhanden ist.

Wenn wir aber die heutigen Gesetze einer eingehenden Betrachtung unterziehen, werden wir zu dem Ergebnis kommen, daß die bisherigen Länder schon heute nicht nur Verwaltungsbezirke sind und erst recht in Zukunft ähnlich den Selbstverwaltungskörperschaften in bestimmten Grenzen eine gewisse Selbständigkeit erhalten werden. Der nationalsozialistische Staat hat bereits in der neuen Reichsgemeindeordnung ein Eigenleben selbständiger Gemeinden bejaht. Er hat damit zum Ausdruck gebracht, daß bei einer starken Reichsgewalt durch derartige Einrichtungen die Einheit des Reiches in keiner Weise gefährdet ist. Bei den zukünftigen Reichsgliedern werden die Art der Wahrnehmungen der gestellten Aufgaben, ihre Stellung als selbständige Vermögensträger und ihre äußere Form bestimmend sein für den Grad ihrer Selbständigkeit. Bis zur Vollendung der ungeheuren Aufbauarbeit wird in das Eigenleben der heutigen Länder beziehungsweise der späteren Reichsglieder von Seiten des Reiches noch verschiedentlich eingegriffen werden. Die Heranbildung zu organischen Zellen des Reichsganzen und die Eingliederung in den Volks- und Staatskörper wird sich allmählich vollziehen. Sie werden am Ende der Entwicklung leistungsfähige Gebilde sein, die zur Lösung wichtiger Aufgaben unter eigener Verantwortung fähig sind [8]). Im Bewußtsein ihrer eigenen Verantwortung werden sie ihre Aufgaben innerhalb der Grenzen, die ihnen gesetzt sind, erfüllen.

2. Trotz der veränderten staatsrechtlichen und politischen Verhältnisse hatte die Weimarer Verfassung die Verteilung der Zuständigkeit der Gesetzgebung zwischen Reich und Ländern in enger Anlehnung an das Bismarckreich geregelt. Man war von dem gleichen Grundsatz ausgegangen, den Ländern des Reiches nur soviel ihrer eigenen Hoheit zu nehmen, wie im Interesse der Reichseinheit unbedingt erforderlich war. Bei der Zuständigkeitsregelung auf dem Gebiete der Gesetzgebung ist zunächst festzustellen, daß die Länderkonferenz und der Bund zur Erneuerung des Reiches für die „Länder alter Art“, also für die süddeutschen Staaten und Sachsen

[8]) Frick. Europäische Revue. Mai 1935, 11. Jahrg. S. 21.

wiederum ein genaues Zuständigkeitsschema aufstellen wollten, das weiterhin mit der Generalklausel für die Länder die Zuständigkeit des Reiches einzeln aufführen sollte [9]). Für die Reichslandprovinzen sollte dagegen das Recht, objektive Rechtsnormen in Gestalt von Provinzialstatuten und Provinzialreglements zu erlassen [10]), erweitert werden. Als Erweiterung sollte nur ein nur durch Kommunalaufsicht von Seiten des Staates beschränktes Provinzialverordnungsrecht den Reichslandprovinzen zur Verfügung stehen.

Nachdem das Reich durch den Uebergang der Gesetzgebungshoheit ein unbeschränktes Gesetzgebungsrecht erhalten hat und die Landesgesetze der Zustimmung des Reiches bedürfen, bestehen keine Bedenken, den Reichsgliedern auf gewissen Gebieten, für die reichsgesetzliche Maßnahmen nicht beabsichtigt werden, die gesetzliche Initiative zu überlassen. Während grundsätzlich für die Gesetzgebung die Zuständigkeit des Reiches gegeben sein würde, könnten in einer Bestimmung die Gebiete aufgezählt werden, auf denen den Reichsgliedern ein an die Zustimmung des Reiches gebundenes Normsetzungsrecht solange verliehen würde, wie das Reich nicht beabsichtigte, von sich aus eine Regelung für das gesamte Reich zu treffen.

Dieses Gesetzgebungsrecht der künftigen Reichsglieder würde eine gewisse Aehnlichkeit mit dem Verordnungsrecht im Polizeirecht aufweisen. Es wäre aber nicht wie in dem von der Länderkonferenz beziehungsweise dem Erneuerungsbunde für die Reichslandprovinzen vorgeschlagenen Falle durch ein Einspruchsrecht von Seiten des Reiches zu beschränken, sondern man könnte die bereits heute auf Grund der zum Neuaufbaugesetz vom 30. Januar 1934 ergangenen Durchführungsverordnungen getroffene Regelung, vorheriger Genehmigung durch den zuständigen Reichsminister zur Verhütung regionaler Eigenwilligkeiten bestehen lassen. Eine Genehmigung wäre technisch zweckmäßiger als ein Einspruchsrecht.

Bisher war in Artikel 13 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung das Reichsgericht eingesetzt zur Entscheidung der Frage, ob ein Landesgesetz in Widerspruch stände zu einem Reichsgesetz. Es fragt sich nun, ob im Augenblick Artikel 13 Absatz 2 noch anzuwenden wäre, vor allem für die vor der nationalsozialistischen Macht-

[9]) Bund zur Erneuerung des Reiches. S. 158.
[10]) Bund zur Erneuerung des Reiches. S. 180.

übernahme erlassenen Gesetze. Das Reich hat heute die unbeschränkte Möglichkeit, bei jedem Landesgesetz zu entscheiden, ob es weiter gelten oder außer Kraft gesetzt werden soll. Wenn Zweifel über die Gültigkeit eines Landesgesetzes auftauchen, die Reichsregierung aber an der Entscheidung der Frage kein politisches Interesse hat, ist es eine reine Zweckmäßigkeitsfrage, wem die Entscheidung zur Klarstellung der Rechtslage übertragen wird. Es wäre daher denkbar, beispielsweise das Reichsgericht für die Entscheidung dieser reinen Rechtsfrage zu bestimmen.

Andererseits ist für die Zukunft die Frage zu regeln, ob die Zustimmung der Reichsregierung [11]) zu einem Gesetz der Reichsglieder gleichzeitig die Feststellung enthält, daß das betreffende Gesetz nicht in Widerspruch zu einem Reichsgesetz steht, oder ob diese Feststellung einer bestimmten beziehungsweise derjenigen Stelle überlassen bleibt, die das Gesetz anzuwenden hat.

Für die mit Zustimmung des Reiches erlassenen Rechtsnormen könnten die Durchführungsverordnungen in Anknüpfung an den augenblicklichen Zustand (§ 3 I. Verord. vom 2. 2. 1934) ohne vorherige Genehmigung durch den zuständigen Reichsminister von dem Statthalter erlassen werden, es sei denn, daß der Reichsminister es ausdrücklich anders bestimmt hat.

Die von den Reichsgliedern auf Grund des Verordnungsrechtes erlassenen Rechtsnormen könnten als Reichsrecht bezeichnet werden, das kraft vom Reich abgeleiteter Rechtssetzungsgewalt für ein allerdings nur begrenztes räumliches Geltungsgebiet erlassen wird. Heute führen diese Rechtsnormen noch die Bezeichnung „Landesgesetze" (§ 6 Reichsstatthaltergesetz vom 30. 1. 35). Bei den heutigen Selbstverwaltungsverbänden pflegt man bei den auf Grund ihrer Rechtssetzungsbefugnis erlassenen Anordnungen nicht von Gesetzen, sondern von Statuten oder Satzungen zu sprechen. Um den Begriff des Gesetzes nicht zu verwässern und zu einem ungewissen zu machen, ist es notwendig, auch in Zukunft nur die in dem förmlichen Verfahren ergehenden Rechtsanordnungen des Reiches als Gesetze zu bezeichnen [12]).

Auch auf dem Gebiete der Verwaltung war im Bismarckreich für die Zuständigkeitsverteilung der Satz bestimmend, nur so viel

[11]) Nach dem § 3 der Verord. v. 2. 2. 34 ist der einzelne Reichsminister, dagegen nach § 6 des Reichsst. Ges. die Reichsregierung zuständig.

[12]) v. Baumbach. DJZ. 1934. Sp. 323.

dem Gesamtstaat zur Regelung zu übertragen, wie für das Wohl des Reichsganzen unbedingt erforderlich war. Durch den Fortfall der Verbindung der Reichsgewalt mit der preußischen Staatsgewalt in dem Zwischenreich von Weimar hatte das Deutsche Reich keine Reichsgewalt mehr, die stark genug war, sich der großen Selbständigkeit der Länder gegenüber durchzusetzen. Das Reich war vielmehr genötigt, die Selbständigkeit der Einzelstaaten durch Einrichtung reichseigener Verwaltungen auszuhöhlen [13]). Dadurch ist der Verwaltungsapparat immer komplizierter, sind die Reibungen immer stärker und die Schwierigkeiten immer größer geworden [14]).

Die Hauptträger der Reichsreformbewegung wollten das Problem der Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete der Verwaltung zwischen Reich und Reichsgliedern so lösen, daß bei den Regierungen der „Länder alter Art" alle Verwaltungszweige zusammengefaßt werden sollten, während das Reich nur eigene Sonderverwaltungen für einzelne Spezialaufgaben einrichten sollte [15]). Für die Reichslandprovinzen sollten die Provinzialverwaltungen mit der Ausübung der Selbstverwaltungsaufgaben, die Reichssonderverwaltungen mit der Ausübung der wesentlichen staatlichen Hoheitsrechte betraut werden.

Nach der Bildung einer starken Reichsgewalt sind auch für die Frage der Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete der Verwaltung die Schwierigkeiten geringer geworden. Die Verwaltung kann das Reich durch Reichs- oder durch Selbstverwaltungsbehörden wahrnehmen lassen. Es ist möglich, die Verwaltung in den künftigen Reichsgliedern ohne Gefahr für die Reichseinheit durch eine eigenlebige Selbstverwaltung auszuüben. Durch die Schaffung einer starken Reichsgewalt ist die Gefahr beseitigt worden, daß, wie z. B. unter der Weimarer Zwischenverfassung, die Gemeinwesen dem Gesamtinteresse zuwiderhandeln und Reichs- und Selbstverwaltung als gegensätzliche Verwaltungsträger auftreten konnten. Das Reich wird jederzeit, falls es das Gesamtwohl erfordert, in die Selbstverwaltung ebenso eingreifen können wie in die Verwaltung durch Reichsbehörden. Neben den Selbstverwaltungsaufgaben werden die künftigen Reichsglieder Auftragsangelegenheiten zu erledigen haben, bei deren Zuteilung ebenso wie auf dem

[13]) Herrfahrdt. Reich und Länder. 1935. S. 58.
[14]) Bund zur Erneuerung des Reiches. S. 253.
[15]) Bund zur Erneuerung des Reiches. S. 273.

Gebiete der Gesetzgebung die stammesmäßigen, geopolitischen und wirtschaftlichen Eigenarten des betreffenden Reichsteiles Art und Umfang der Aufgaben beeinflussen werden. Daneben würde weiterhin im Interesse der Einheitlichkeit in den Reichsgliedern, für einige Gebiete unmittelbar der sachlichen Leitung oberster Reichsbehörden unterstehende Sonderverwaltungen zu führen sein, die im übrigen Glieder der geschlossenen Einheit der Landschaft sein könnten [16]).

In der bisherigen Gesetzgebung des Dritten Deutschen Reiches finden wir einige Ansätze, die als der Anfang einer Entwicklung in der angegebenen Richtung angesehen werden können. Die Verwaltungstätigkeit der bisherigen Länder, soweit sie sich auf eigenes Vermögen erstreckt, entspricht bereits heute der Selbstverwaltung, wie sie in der Reichsgemeindeordnung vom 2. Jahrestage der nationalsozialistischen Machtübernahme neu verankert worden ist. Die Auftragsverwaltung der bisherigen Länder umfaßt augenblicklich noch alle Angelegenheiten, die ihnen früher kraft eigener Verwaltungshoheit zustanden. Die Ausübung der Verwaltungshoheit für das Reich wirkt sich darin aus, daß die Organisationsgewalt zur Regelung des Behörden- und Beamtenwesens sich noch weiterhin im Rahmen der bestehenden Landesgesetze bewegt, aber im Namen des Reiches als Auftragsverwaltung wahrgenommen wird. Neben der Auftrags- und Selbstverwaltung bestehen Reichssonderverwaltungen, die auch in letzter Zeit noch erweitert worden sind. Zu den bestehenden Reichsministerien sind neu hinzugekommen das Reichsluftfahrtministerium und das Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda. Das deutsche Straßenwesen wird ebenfalls einheitlich vom Reich geregelt. Einem Generalinspektor, der unmittelbar dem Führer untersteht, ist das gesamte deutsche Straßenwesen unterstellt. Die Justizverwaltung ist auf das Reich übergegangen. Neben diesen Angelegenheiten, auf die die Zuständigkeit des Reiches seit 1933 ausgedehnt worden ist, würde in Zukunft alles das zur Regelung dem Reiche vorbehalten sein, was zweckmäßig einheitlich gestaltet wird. Dabei wäre z. B. an das Beamtendisziplinarrecht, an die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu denken. Bei allen Sonderverwaltungen des Reiches ist jedoch zu bedenken, daß sie nicht mehr wie bisher vollkommen außerhalb des

[16]) Herrfahrdt. Reich und Länder. 1935. S. 59. Vergl. auch Tatarin-Tarnheyden. Werdendes Staatsrecht. S. 41 ff.

Lebens ihres Bezirkes stehen. Dadurch, daß der Reichsstatthalter durch den § 2 des Reichsstatthaltergesetzes vom 31. Januar 1935 Mittelpunkt des gesamten öffentlichen Lebens seines Bezirkes geworden ist, sind die Sonderverwaltungen, obwohl sie der Leitung der obersten Reichsbehörden unmittelbar unterstehen, fester als Glieder in die Landschaft, für die sie zuständig sind, eingefügt worden [17]).

3. Haben wir bisher geprüft, bis zu welchem Grade die Reichsglieder eine selbständige Stellung einnehmen können und wie eine Zuständigkeitsabgrenzung zwischen dem Reichsganzen und den Reichsteilen vorgenommen werden kann, so entsteht weiterhin die Frage, ob die einzelnen Reichsglieder sämtlich die gleiche Rechtsstellung haben sollen, oder ob zwischen ihnen je nach ihrer Eigenart Unterschiede zu machen sind. Trotz der Annäherung der Rechtsstellung der bisherigen Länder und der preußischen Provinzen, die vor allem in der beiderseitig gleichmäßigen unmittelbaren Unterstellung unter das Reich in der neuesten Gesetzgebung zum Ausdruck kommt, sind die preußischen Provinzen im Gegensatz zu den Ländern nicht nur in dem Reichsverwaltungsaufbau, sondern außerdem heute noch in dem preußischen Verwaltungsaufbau einheitlich zusammengeschlossen. Man kann nun in Zukunft solche Verschiedenheiten ganz beseitigen oder sie in begründetem Umfang weiter bestehen lassen [18]). Würde man von der Erwägung ausgehen, daß es der Geschichte des deutschen Staatslebens entspricht, wenn man die künftigen Reichsglieder unterschiedlich gestaltet, so ergeben sich verschiedene Möglichkeiten für die Gestaltung dieser Unterschiede.

Die Länderkonferenz und der Bund zur Erneuerung des Reiches hatte diese Frage dahingehend beantwortet, daß ein Teil der bisherigen Länder, die süddeutschen Staaten und Sachsen, die Stellung selbständiger Staaten in der Form wie zur Zeit des Zwischenreiches, der andere die Stellung von Selbstverwaltungskörpern in der Form von Reichslandprovinzen einnehmen sollte. Der Reichsgewalt sollte die erhöhte Selbständigkeit der einzelnen Länder gegenüberstehen. Außerdem ging man bei der verschiedenartigen Gestaltung der Rechtsstellung der künftigen Glieder des deutschen Reiches von der Erwägung aus, daß ein Staat denkbar

[17]) Herrfahrdt. Reich und Länder. 1935. S. 59.
[18]) siehe hierzu Herrfahrdt. Reich und Länder. 1935. S. 59.

sei, bei dem die bündische Stellung einiger Glieder ausgesprochener und betonter sei als die der anderen Glieder. Auf Grund geopolitischer Voraussetzungen fand man den Ausgangspunkt für die differenzierende Gesamtlösung und wollte eine Verbindung des aus Reichslandprovinzen zusammengesetzten Einheitsverbandes „Reichsland“ im Norden mit der Vielzahl der Staaten im Süden [19]). Auf Grund ihrer Ungegliedertheit und ihrer umstrittenen Grenzgebiete sollte die norddeutsche Tiefebene in dem großräumigen staatsrechtlichen Gebilde Reichsland zusammengefaßt werden. Süddeutschland und Mitteldeutschland durch Gebirge gegliedert, nach außen natürlich abgegrenzt oder von verwandten befreundeten Völkern umschlossen, sollte innerhalb des Reiches in vier selbständige Staaten aufgeteilt werden.

Der augenblickliche Zustand des staatsrechtlichen Neubaues weist einige Parallelen mit dem Plan des Erneuerungsbundes und der Länderkonferenz auf. Aber aus diesem Zustand kann nicht schon jetzt geschlossen werden, daß in dem künftigen Reich drei verschiedene Grundformen bezüglich der Rechtsstellung der Reichsglieder zu unterscheiden sein werden. Würde man eine Abstufung der Rechtsstellung der Reichsglieder vornehmen, so könnte man an Stelle einer Gliederung in selbständige Länder und ein Reichsland mit Reichslandprovinzen, den Reichsgliedern je nach ihrer geographischen Besonderheit eine verschiedenartige Stellung verleihen. Man könnte ein Kerngebiet um die Zentralregierungsstelle des Reiches von den Spitzenbehörden des Reiches unmittelbar mitverwalten. Den um dieses Kerngebiet gruppierten Reichsgliedern würde bereits eine gewisse Selbständigkeit zu verleihen sein. Die größte Selbständigkeit würde man infolge der weiteren Entfernung und der am stärksten ausgeprägten geographischen Besonderheiten den restlichen Reichsgliedern, vor allem also den Grenzgebieten zu gewähren haben [20]). Man könnte so den militärischen Grundsatz, daß jeder Führer je nach der Aufgabe, die ihm gestellt wird, besonders bemessene Vollmachten erhält [21]), auch für das Staatsrecht anwenden. Eine Abstufung der Rechtsstellung der Reichsglieder ist der Verwirklichung des Planes des Erneuerungsbundes vor allem deshalb vorzuziehen, weil endgültig von einer bestehenden Mainlinie nicht mehr die Rede sein kann, während in dem anderen Falle

[19]) Bund zur Erneuerung des Reiches. S. 20 ff.
[20]) Herrfahrdt. Werden und Gestalt des 3. Reiches. S. 45.
[21]) Herrfahrdt. Reich und Länder. S. 59.

lediglich das Reichsland an die Stelle Preußens getreten wäre.

4. Die Gliederung des Deutschen Reiches beziehungsweise die röumliche Gestaltung und der Umfang der bisherigen Länder ist zum großen Teil auf die dynastischen Interessen und die Ergebnisse der Politik dieser Interessen [22]) zurückzuführen. Es ist klar, daß ein wohlgegliederter Reichsneubau sich nicht auf die durch diese Entwicklung entstandenen und an Größe so verschiedenen Ländergebilde stützen kann [23]). Es ist nicht möglich, daß das innere Kartenbild Deutschlands mit den geradezu absonderlichen Grenzbildungen und Streustücken auch in der Form einer Länderselbstverwaltung fortbesteht. Das unsinnige dieser Reichsgliederung, die auf dem unvölkischen Territorialstaatsgedanken fußt und jede organische Einteilung vermissen läßt, wird bei einer Betrachtung der Landkarte von Deutschland sehr eindringlich vor Augen geführt [24]). Man sehe nur etwa Oldenburg mit Eutin und Birkenfeld, die zerklüfteten Staaten Anhalt und Braunschweig, Thüringen mit Exklaven in Preußen und preußischen Inklaven in Sachsen, dessen Nordgrenze das obersächsische Volksgebiet quer durchschneidet, und den zersplitterten Stamm der Franken an. Ebenso erscheint es wenig ratsam, das großstädtische Für-sich-sein Hamburgs und Bremens ohne Hinterland im Hinblick auf eine ausgeglichene Volksgliederung und eine Verbindung einer solchen mit der Landschaft beizubehalten [25]). Diese Neugliederung kann nicht plötzlich auf Grund von lediglich theoretischen Erwägungen heraus durchgeführt werden, sondern kann nur das Ergebnis einer Verbindung der theoretischen Erkenntnis mit der lebendigen Anschauung sein, die die tätige Verwaltung vermittelt. Besonders notwendig erscheint die Neugliederung da, wo Teile eines Gebietes ohne jede räumliche Verbindung sind mit dem Lande, dem sie auf Grund der betreffenden Grenzziehung angehören, z. B. bei der Pfalz, dem Ländchen Hohenzollern, oder wo Teile weit in das Gebiet eines anderen Landes hineinreichen, z. B. Preußen und Thüringen.

Wenn nun die Frage aufgeworfen wird, wie eine solche Neugliederung auszusehen hat, so kann das im Einzelnen hier nicht ausgeführt werden. Das Reichsministerium des Innern hat alle Vorschläge, Arbeiten und Materialien, die bis in die Zeit der geplanten Kreiseinteilung am Ausgang des Mittelalters zurück-

[22]) Hitler. Rede v. 30. 1. 34.
[23]) Tatarin-Tarnheyden. Werdendes Staatsrecht. S. 49.
[24]) Nicolai. Grundlagen der komm. Verfassung. S. 36.
[25]) Tatarin-Tarnheyden. S. 54. Anm. 53.

reichen, gesammelt. Bestimmend kann für die Neueinteilung Berücksichtigung finden, daß die künftigen Reichsglieder nicht nur Verwaltungsbezirke, sondern organische eigenlebige Gemeinwesen mit beschränkter Selbständigkeit sein sollen. Es kann nicht allgemein ein bestimmter Gebietsumfang und eine bestimmte Bevölkerungszahl als Norm festgelegt werden. Man wird mit Rücksicht auf einen ausgeglichenen Reichsaufbau versuchen, die Größe der verschiedenen Reichsglieder möglichst einheitlich zu gestalten. Inwieweit sich das unter der weitgehendsten Berücksichtigung aller stammesmäßigen, geopolitischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkte [26]) verwirklichen läßt, wird die genaue Prüfung ergeben. Es kann noch nicht ohne weiteres aus der verschiedenen Bevölkerungsdichte wie z. B. in Westdeutschland und Ostdeutschland eine verschiedenartige Größe der künftigen Reichsglieder in diesen Teilen Deutschlands gefolgert werden, da für die Gliederung nicht allein die Bevölkerungszahl maßgeblich herangezogen werden wird.

Schließlich bleibt noch zu prüfen, ob es möglich sein wird, die Neugliederung so durchzuführen, daß die geschlossenen Einheiten in gleicher Weise für die Gemeinwesen mit ihrer eigenlebigen Verwaltung wie für das Heerwesen, die Gerichtsorganisation, den Verkehr, die Wirtschaft und das kulturelle Leben paßt [27]). Ebensowenig wie es möglich ist, allgemein eine bestimmte Größe für die Reichsglieder des Dritten Deutschen Reiches festzulegen, kann man sagen, daß die Neueinteilung alle Verwaltungszweige in den künftigen Einheiten zusammenfassen muß. Es wird anzustreben sein, die Mannigfaltigkeit der bisherigen Bezirkseinteilung, soweit es aus den angeführten Gesichtspunkten ratsam zu sein scheint, möglichst einzuschränken. Die letzte Entscheidung über die Art und Weise und den Zeitpunkt der Neugliederung liegt bei dem Führer und Reichskanzler, der mit ihrer Einrichtung die große geschichtliche Entwicklung abschließen wird, die seit Jahrhunderten die größte Sehnsucht der deutschen Nation war: „Die Schaffung des nationalen Einheitsstaates der Deutschen — das Dritte Reich“ [28]).

[26]) Frick. Europäische Revue. Mai 1935. S. 21.
[27]) Herrfahrdt. Reich und Länder. 1935. S. 59.
[28]) Frick. Europäische Revue. Mai 1935. S. 21.

B.

Stellung der Länderbehörden zu den Reichsbehörden.

1. Bei einer Gegenüberstellung der Tätigkeitsträger der bisherigen Länder und des Reiches sei zunächst die Frage aufgeworfen, inwieweit den Ländern eine selbständige Entscheidungsbefugnis geblieben ist beziehungsweise bis zu welchem Grade das Reich ein Eingriffsrecht hat.

In der Literatur [29]) wird die Ansicht vertreten, daß sich die Stellung der Landesregierungen beziehungsweise jetzigen Landesbehörden grundlegend durch die Gesetze des 30. Januar 1934 u. 35 geändert hat. Nach der Verfassung der einzelnen Länder seien die Länderregierungen bis zum Erlaß des Neuaufbaugesetzes noch die vollziehenden und leitenden Staatsministerien und Träger der Staatsgewalt der deutschen Einzelstaaten gewesen. Habe das Land auch durch das Statthaltergesetz von 1933 bereits die Möglichkeit verloren, die Regierungen in ihren Handlungen durch die Landtage mittelbar zu beeinflussen, so leitete die Landesregierung doch nach wie vor von dem Landesvolk die Staatsgewalt ab, die sie ausübte. Die eigene Staatsgewalt mit den Hoheitsrechten sei auf das Reich übergegangen. Mit der Rückübertragung übten die früheren Landesregierungen zwar dieselbe Tätigkeit aus, aber ihrer Stellung nach seien sie nicht mehr als die obersten vollziehenden, leitenden und selbstverantwortlichen Stellen der Länder, sondern als der Dienstaufsicht der Reichsregierung unterstellte und mit Reichsaufgaben betraute Behörden des Reichs zu betrachten. Ihre Tätigkeit übten sie im Namen des Reiches aus. Nur in den Geschäften, die die privatrechtlichen Verhältnisse der Länder beträfen, handelten sie noch im Namen des Landes. Sie seien mittelbare Reichsbehörden geworden, deren persönliche Rechtsstellung sich im Augenblick allerdings noch größtenteils nach den bisherigen landesrechtlichen Bestimmungen richtete. Jedoch seien die Mitglieder der bisherigen Landesregierungen keine Minister mehr. Durch das Neuaufbaugesetz und die dazu ergangenen Verordnungen sei die Landesverwaltung in die Reichsverwaltung eingebaut worden. Damit hätten die Staatsminister aufgehört im staatsrechtlichen Sinne Minister zu sein. Sie seien Behördenleiter der den Reichs-

[29]) z. B. bei Nicolai. Der Neuaufbau des Reiches. S. 45 ff.

ministern nachgeordneten Dienststellen [30]). Nach der Beseitigung des Gegensatzes zwischen der Reichsverwaltung und der Landesverwaltung durch den Einbau der Landesverwaltung in die Reichsverwaltung habe das Reich, nachdem es den Landesbehörden zunächst die Verwaltungshoheit zur Ausübung im Namen und Auftrag des Reiches zurückübertragen habe, jederzeit die Möglichkeit, selbst wieder die Landesverwaltung zu übernehmen. Es könne sowohl allgemein für die ganze Verwaltung, für einen einzelnen Verwaltungszweig, wie auch für eine besondere Einzelangelegenheit der Verwaltung die Uebertragung rückgängig machen. Durch die Fassung, daß die Hoheitsrechte nur zur Wahrnehmung übertragen worden seien, sei nochmals besonders darauf hingewiesen, daß die Länder nicht mehr im eigenen, sondern nur noch im Namen des Reiches tätig würden.

Zu der Auffassung, die Behörden in den Ländern seien lediglich als mit Reichsaufgaben betraute Behörden des Reiches zu betrachten, ist jedoch zu bemerken, daß die Behörden in den Ländern, soweit sie nicht ausdrücklich, z. B. die Gerichte, in Reichsbehörden umgewandelt worden sind, weiterhin als Landesbehörden gelten und auch ausdrücklich in § 2 des Reichsstatthaltergesetzes vom 30. 1. 1935 so bezeichnet werden. Daraus ergibt sich auch z. B., daß bei Amtsvergehen der Beamten der betreffenden Behörden nicht das Reich, sondern die Länder zur Haftung herangezogen werden müssen. Die bisherigen Landesminister sind auch nicht nur Behördenleiter der den Reichsministern nachgeordneten Dienststellen, sondern haben eine doppelte Stellung, die gewisse Aehnlichkeit mit der der Leiter der Selbstverwaltungskörperschaften, die in der Auftrags- und Selbstverwaltung gleichzeitig tätig werden können, aufweist. Wie für die Behördenleiter, so kann auch für die Behörden selbst dieser Vergleich angestellt werden.

Für das Reich bestehen die verschiedensten Möglichkeiten, in die Tätigkeit der Landesbehörden einzugreifen. Artikel 2 des Neuaufbaugesetzes bestimmt zunächst, daß die Länderregierungen der Reichsregierung unterstehen. Daneben kann jeder Reichsminister innerhalb seines Geschäftsbereiches den einzelnen Mitgliedern der Länderregierungen unmittelbar Anweisungen erteilen. Das ergibt sich aus Artikel 2 Absatz 2 des Neuaufbaugesetzes in Verbindung

[30]) Nicolai. Der Neuaufbau des Reiches. S. 64.

mit § 4 der Verordnung vom 2. 2. 34, wonach die obersten Landesbehörden, d. h. die einzelnen Ministerien nicht nur das Ministerium in seiner Gesamtheit der Reichsregierung unterstellt wird, sondern jeder Landesminister dem entsprechenden Reichsminister [31]). Für die Reichsminister besteht aber nicht nur die Möglichkeit, die obersten Landesbehörden mit Weisungen zu versehen, sondern dies kann auch mittelbar durch Anweisung der Reichsstatthalter geschehen. § 3 des Reichsstatthaltergesetzes dehnt das bereits nach dem Neuaufbaugesetz bestehende Anweisungsrecht des Reichsinnenministers den Statthaltern gegenüber auch auf die übrigen Reichsminister, soweit sie innerhalb ihres Wirkungsbereiches tätig werden, aus. Der Reichsstatthalter hat dann durch § 2 des Reichsstatthaltergesetzes vom 30. Januar 1935 wiederum die Möglichkeit, sich von sämtlichen öffentlichen Aemtern seines Bezirkes sowohl des Landes wie des Reiches unterrichten zu lassen, sie auf die maßgebenden Gesichtspunkte und die erforderlichen Maßnahmen aufmerksam zu machen, sowie bei Gefahr im Verzuge einstweilige Anordnungen zu treffen. So hat die Reichsgewalt die uneingeschränkte Möglichkeit, den Landesgewalten verbindliche Weisungen zu erteilen. Eine selbständige Entscheidungsbefugnis der obersten Landesbehörden besteht also im Augenblick theoretisch nur soweit, wie das Reich von seiner Eingriffsmöglichkeit nach der Rückübertragung der Hoheitsrechte zur Ausübung und Wahrnehmung im Namen des Reiches keinen Gebrauch macht. Praktisch wird das Reich nur eingreifen, soweit es im Interesse des Reichsganzen erforderlich ist.

Für die Stellung der Landesbehörden zu den Reichsbehörden und der Beurteilung der den Landesbehörden verbliebenen selbständigen Entscheidungsbefugnis, ist nicht nur das Verhältnis der Reichsregierung, sondern auch das der Reichsstatthalter zu den bisherigen Landesregierungen einer Betrachtung zu unterziehen. Um dieses Verhältnis rechtlich beurteilen zu können, ist es notwendig, von dem zweiten Gesetz zur Gleichschaltung der Länder auszugehen. Durch dieses Gesetz wurden die Statthalter in den Ländern eingesetzt, um die Befolgung der vom Reichskanzler in der Reichspolitik aufgestellten Richtlinien sicherzustellen und zwar im Namen und Auftrag des Reiches. Die Länderregierungen konnten wie zuvor im Rahmen der aufgestellten Richtlinien selbständig han-

[31]) Nicolai. Der Neuaufbau des Reiches. S. 65.

deln. Mit dem Neuaufbaugesetz fiel durch die Unterstellung der Länderregierungen unter die Reichsregierung die bisherige Aufgabe der Reichsstatthalter fort. Nach dem Reichsstatthaltergesetz vom 30. Januar 1935 ist der Statthalter nunmehr nicht nur selbständiger Vertreter der Reichsregierung, sondern auch zugleich der Mittelpunkt des öffentlichen Lebens seines Bezirks. Neben dieser sich aus § 2 des Reichsstatthaltergesetzes ergebenden Neuerung bestimmt § 4 desselben Gesetzes im Gegensatz zu § 2 Absatz 1 des zweiten Gleichschaltungsgesetzes, daß der Reichsstatthalter nunmehr auch Mitglied der Landesregierung sein kann. Die Entwicklung dürfte deshalb dahin gehen, daß in Zukunft der Statthalter selbst Leiter der Regierung in den Ländern oder Gauen sein wird [32]). Während er im Rahmen von § 1 und 2 des Reichsstatthaltergesetzes die obersten Landesbehörden bei ihren Entscheidungen bestimmend beeinflussen kann, ist er selbst der Dienstaufsicht des Reichsinnenministers beziehungsweise der übrigen Reichsminister unterstellt.

Beachtenswert ist auch vor allem noch für die Stellung des Reichsstatthalters, daß er auf Grund des § 2 des Reichsstatthaltergesetzes nicht nur einen gewissen Einfluß auf die Landesbehörden, sondern ebenfalls auf die Reichsbehörden seines Bezirks ausüben kann.

2. Nach der Erörterung der Frage über den den Länderbehörden verbliebenen Grad der Selbständigkeit und das Eingriffsrecht des Reiches, ist zu prüfen, welche Möglichkeiten für die Weiterentwicklung der Stellung der Länderbehörden bestehen. Als Ergebnis der Entwicklung ist sowohl der zentralisierte wie auch der dezentralisierte Staat möglich [33]).

Bei der zentralisierten und dekonzentrierten Staatsverwaltung wird grundsätzlich die gesamte öffentliche Verwaltung in allen Einzelheiten nach Anweisung und Leitung der staatlichen Zentrale geführt. Um eine Durchführung der staatlichen Verwaltung zu ermöglichen, richtete er auf Grund der räumlichen Verhältnisse neben der Zentralstelle örtliche Verwaltungsstellen ein, die von der Zentrale abhängig und ihr unmittelbar unterworfen sind. Der Staat „dekonzentriert“ seine Verwaltung. Die Zentrale kann bestimmen, wieweit die nachgeordneten Stellen das Recht selbstän-

[32]) Herrfahrdt. Reich und Länder. 1935. S. 57.
[33]) siehe hierzu: Bund zur Erneuerung des Reiches. S. 186 ff.

diger Entscheidung haben. Sie ist zur Nachprüfung hinsichtlich der Rechtmäßigkeit wie auch der Zweckmäßigkeit ihrer Tätigkeit befugt und kann die getroffenen Entscheidungen ändern. Für den Umfang des Wirkungs- und Tätigkeitsbereiches sind nicht organische Zusammenhänge maßgebend, sondern der Gesichtspunkt der Gleichartigkeit und Wirtschaftlichkeit. Stammesmäßige, geopolitische und wirtschaftliche Zusammenhänge spielen bei einem derartig organisierten Verwaltungsaufbau keine Rolle. Die Behörden eines bestimmten Gebietes werden ohne eine Verbindung untereinander den entsprechenden Reichsbehörden unterstellt. Im Gegensatz zur zentralistischen beziehungsweise dekonzentrierten Staatsverwaltung überläßt der Staat bei dem dezentralisierten Verwaltungsaufbau örtliche Verwaltungsaufgaben örtlichen Körperschaften zur selbständigen und selbstverantwortlichen Erledigung im Rahmen der geltenden Gesetze und behält hinsichtlich der ordnungsmäßigen Durchführung der Gesetze ein Aufsichtsrecht. Ebenso hinsichtlich der Einordnung in die politische Linie des Gesamtstaates. Der Staat sieht seine Stärke im Gegensatz zum dekonzentrierten System, das vor allem die Einheitlichkeit und Geschlossenheit der zentralen Leitung in den Vordergrund stellt, in der Belebung und Heranziehung der Kräfte eines bestimmten Gebietes, bei dessen Abgrenzung die organischen Zusammenhänge der Bevölkerung, der Landschaft, der Wirtschaft und der Geschichte maßgebende Berücksichtigung finden. Innerhalb dieses auf Grund der genannten Gesichtspunkte abgegrenzten Gebietes bilden die Landesbehörden in diesem Falle eine verwaltungsmäßige Einheit und sind nur der Fachaufsicht der einzelnen Reichsminister unterstellt, während bei der dekonzentrierten Staatsverwaltung die übergeordneten Behörden nicht nur ein Aufsichtsrecht haben, sondern auch berechtigt sind, die Entscheidungen der nachgeordneten Behörden zu ändern.

In der staatlichen Wirklichkeit finden wir beide Verwaltungssysteme. Allerdings ist kaum eines der beiden vollkommen rein durchgeführt [34]). Gegen einen zentralistischen Verwaltungsaufbau spricht vor allem, daß durch eine kunstvolle technische Mechanisierung des gesamten Staatsapparates jegliches organische Leben ausgeschaltet wird. Der Nachteil, daß durch die Zusammenfassung der ganzen Fülle der Verwaltungsgewalt in einer Zentrale der

[34]) Bund zur Erneuerung des Reiches. S. 186 ff.

gesamte Verwaltungsbetrieb nur auf den Willensantrieb einer Befehlsstelle angewiesen ist, läßt sich allerdings schon durch Dekonzentration, durch Uebertragung selbständiger Entscheidungsbefugnis an die nachgeordneten Behörden vermeiden. Dagegen würde auf diese Weise nicht die Ausschaltung jeglicher selbständigen Beteiligung der Bevölkerung vermieden werden können und die Verbindung von Staats- und Volksleben sehr stark gefährdet. Rein konstruktiv betrachtet würde der zentralistische Staatsaufbau eine Gleichmäßigkeit aufweisen können, die sich auf eine andere Art in dieser Form kaum erreichen läßt. Für den dezentralisierten Staatsaufbau besteht die Gefahr, daß die mit öffentlichen Aufgaben betrauten organischen Verbände in ihrer Selbständigkeit die Einheit der Gesamtheit bedrohen. Diese Gefahr bestand aber für das Deutsche Reich nur solange, wie der selbsttätigen und selbstverantwortlichen Betätigung der Länder keine Reichsgewalt gegenüberstand, die jederzeit in der Lage war, bei irgendwelchen schädlichen Uebergriffen der eigenlebigen Gemeinwesen einzugreifen. Nach der Schaffung einer starken Reichsgewalt kann die eigenlebige selbsttätige Verwaltung sich nicht mehr im Gegensatz zur Reichsverwaltung setzen, sondern ihre Art der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben ist lediglich eine besondere äußere Form der Reichsverwaltung und als solche organisch in die Reichsverwaltung eingegliedert.

Die Verwaltung eines Reichsgliedes könnte so in Zukunft innerhalb der Reichsverwaltung eine Stufe darstellen, die mit der der übrigen Reichsglieder von dem gemeinsamen Geist für das Wohl des Reichsganzen erfüllt ist und diesem unter Berücksichtigung der räumlichen Besonderheiten ihres Bezirkes unter Heranziehung des Einzelnen zur Gemeinschaftsarbeit und unter eigener Verantwortung dient. Innerhalb der Richtlinien des Reiches und beaufsichtigt in ihrer Arbeit durch den jeweiligen Fachminister bedeutet ihre Einrichtung unter diesen Voraussetzungen für die Einheit, insbesondere die verwaltungsmäßige Einheit des Reiches, keine Gefahr. Die Aufsicht würde daher ähnlich zu handhaben sein, wie sie für die Gemeinden bereits in § 106 der Reichsgemeindeordnung vom 30. Januar 1935 niedergelegt ist, nämlich so, daß die Entschlußkraft und Verantwortungsfreudigkeit gefördert und nicht beeinträchtigt würde, in der Erwartung, gerade durch eine gewisse Bewegungsfreiheit dem Wohle des Volksganzen am besten zu dienen.

3. Nach der Prüfung der Möglichkeiten der Weiterentwicklung bleibt noch zu untersuchen, welche Ansätze für die Zukunft der augenblickliche Zustand bereits aufweist. Wir hatten festgestellt, daß die Reichsgewalt nach dem Uebergang der Hoheitsrechte auf das Reich und deren Rückübertragung zur Wahrnehmung auf die Landesbehörden die uneingeschränkte Möglichkeit besitzt, den Landesbehörden verbindliche Weisungen zu erteilen. Diese Möglichkeit bedeutet nicht, daß jedes eigenlebige, selbsttätige und selbstverantwortliche Entscheidungsrecht der künftigen Reichsglieder ausgeschlossen sein soll. Auch ist nicht anzunehmen, daß die Reichssonderverwaltung vollkommen unabhängig, ohne jede Verbindung neben der eigenlebigen Tätigkeit der künftigen Reichsglieder stehen wird. In der Reichsgemeindeordnung hat der nationalsozialistische Staat bereits gezeigt, daß er ein Eigenleben selbständiger Gemeinwesen, die als Glieder organisch in das Reichsganze eingeordnet sind, bejaht. Eine rein zentralistische Lösung würde bei der Vielgestaltigkeit des Deutschen Reiches nicht möglich sein, da aus einer Zentrale wie Berlin nicht alles übersehen werden könnte. Bis die Aufbauarbeit in der Verwaltung des Deutschen Reiches vollendet ist, wird das Reich von der ihm gegebenen Möglichkeit des uneingeschränkten Eingriffsrechtes, um den Neuaufbau durch örtliches Widerstreben nicht beeinträchtigen zu lassen, noch häufiger Gebrauch machen müssen. Ist aber das Werk fertiggestellt, werden die Reichsglieder auch bei ihren Entscheidungen selbständig handeln können und das Reich wird nur ausnahmsweise eingreifen, nämlich dann, wenn es im Interesse des Reichsganzen erforderlich erscheint. Für die Entwicklung im dezentralistischen Sinne kann weiter angeführt werden, daß auch bereits die Fachaufsicht durch die Reichsminister den Landesbehörden gegenüber besteht.

Daneben ist die Frage, ob in Zukunft die Reichssonderverwaltung lediglich innerhalb der einzelnen Verwaltungszweige dekonzentriert oder auch im gewissen Rahmen durch Schaffung eines zusammenhängenden Eigenlebens der gesamten Verwaltung Glied der geschlossenen Einheit des Lebens der Landschaft sein soll [35]). Durch den Artikel 2 des Reichsstatthaltergesetzes wird der Reichsstatthalter der Mittelpunkt des gesamten öffentlichen Lebens seines Bezirkes. In seiner Person wird eine Verbindung sämtlicher For-

[35]) Herrfahrdt. Reich und Länder. 1935. S. 59.

men der Reichsverwaltung innerhalb seines Wirkungsbereiches hergestellt. Zwar stehen die Reichspost, die Reichsbahn usw. weiterhin unmittelbar unter den entsprechenden Reichsbehörden, aber sie werden doch durch die dem Reichsstatthalter nach § 2 des Reichsstatthaltergesetzes zustehenden Befugnisse in den jeweiligen Statthalterbezirk eingefügt. Sie bilden schon heute mit den übrigen Verwaltungsformen in den Bezirken eine gewisse Einheit.

So sprechen gewisse Anzeichen dafür, daß die künftigen Reichsglieder nicht nur eine selbständige eigenlebige Verwaltung haben werden, sondern daß auch innerhalb ihres Gebietes Sonderverwaltung, Auftragsverwaltung und eigenlebige Verwaltung zu einer gewissen Einheit zusammengefaßt werden wird.

4. Es wurde bereits hervorgehoben, daß nach § 2 des Reichsstatthaltergesetzes die Reichssonderverwaltungen wie Landesfinanzämter, Landesarbeitsämter usw. Glieder der geschlossenen Einheit des Lebens der einzelnen Statthalterbezirke geworden sind. Der Aufbau dieser Sonderverwaltungen erfolgte größtenteils unter der Weimarer Zwischenverfassung, um auf diese Weise durch die Einrichtung reichseigener Verwaltungen die Selbständigkeit der Länder auszuhöhlen [36]). Bei dem Aufbau der Sonderverwaltungen ging man keineswegs von einheitlichen Gesichtspunkten aus [37]), wie schon die große Verschiedenheit der Bezirkseinteilung bei den einzelnen Verwaltungszweigen zeigt. Auch nach dem Gesetz über den Neuaufbau des Reiches und den dazu ergangenen Durchführungsverordnungen steht neben der bereits bestehenden unmittelbaren Verwaltungsorganisation des Reiches die Verwaltung durch die Landesbehörden. Dies führt dazu, daß es zu gewissen Ueberschneidungen auf einigen Gebieten kommen kann. Es fragt sich nun, ob in Zukunft die Sonderverwaltungen weiterhin neben den Landesbehörden geführt oder ob sie in die allgemeine Verwaltung miteinbezogen werden sollen. Die nun bestehende Einheit der Verwaltungshoheit und die Herstellung der Verbindung von Landes- und Reichsverwaltung ermöglichen die Vereinheitlichung und Vereinfachung der deutschen Verwaltung. Es fragt sich nun, ob man die Sonderverwaltungen in die allgemeine Verwaltung der Reichsglieder aufnehmen oder die unmittelbare sachliche Lei-

[36]) Medicus. Verwaltungsakademie. Bd. 2, Gr. 1, Beitr. 23.
[37]) Herrfahrdt. Reich und Länder. 1935. S. 58.

tung der obersten Reichsbehörden bestehen lassen soll.[38])

Es stehen sich hier zwei Forderungen gegenüber: die nach Einheitlichkeit innerhalb der einzelnen Sonderverwaltungen im Reichsganzen und die nach Einheitlichkeit der verschiedenen Verwaltungszweige innerhalb eines Reichsgliedes. Man kann nun, wie es durch § 2 des Reichsstatthaltergesetzes geschehen ist, die Reichssonderverwaltungen in erster Linie als solche bestehen lassen oder sie in die übrige Verwaltung der Reichsglieder eingliedern. Würde man sich zu der zweiten Lösung entschließen, könnten z. B. die Verwaltungsstellen der bisher reichseigenen Verwaltungen innerhalb der einzelnen Reichsglieder in personalpolitischer Hinsicht dem betreffenden Reichsstatthalter unterstellt werden und für die Reichsministerien nur noch das Recht der Fachaufsicht aufrechterhalten werden. Eine Entscheidung für eine der beiden Lösungen kann heute noch nicht getroffen werden, sondern muß der Entwicklung überlassen werden.

C.

Die besondere Stellung Preußens.

1. Nach dem Uebergang der Hoheitsrechte auf das Reich sind bisher in allen Ländern mit Ausnahme von Preußen, wenn auch nicht mehr in der Form von Regierungen, so doch als Landesbehörden, die bisherigen Länderregierungen neben der Reichsregierung bestehen geblieben. Von jeher war der Dualismus zwischen dem Reich und Preußen vor allem dadurch zum Ausdruck gekommen, daß in der Reichshauptstadt neben den Reichsministerien noch getrennte preußische Landesministerien bestanden. Zur Beseitigung der fortwährenden Schwierigkeiten durch das Nebeneinander der Zentralstellen des Reiches und von Preußen war ein ungeheurer Arbeitsaufwand notwendig und eine praktische Aufbauarbeit kaum möglich [39]).

2. Die Beseitigung dieses für die Aufbauarbeit so verhängnisvollen Nebeneinander ist von Anfang an Gegenstand der Reichsreformbewegung gewesen und in der verschiedensten Weise erörtert worden. Die Länderkonferenz wie der Bund zur Erneuerung des Reiches wollten Preußen mit den kleinen norddeutschen Ländern als Reichsland im Reich aufgehen lassen. Die einen sahen darin,

[38]) Herrfahrdt. Reich und Länder. 1935. S. 58/59.
[39]) Medicus. Verwaltungsakademie. Bd. 2, Gr. 1, Beitr. 23, S. 6.

obwohl die Reichsneugliederung ohne eine Aufteilung der preußischen Gebiete wie auch der kleinen Länder Norddeutschlands erfolgen sollte, eine Entrechtung Preußens, die anderen die Erneuerung der preußischen Hegemonialstellung [40]). Gleichgültig, ob man die Schaffung des Reichslandes als Entrechtung oder als Erneuerung der Hegemonialstellung auffaßt, der Plan ist nicht zu billigen. Auf diese Weise würde die Möglichkeit bestehen, daß bei dem Umfang des Reichslandes im Norden zwischen ihm und den Reichsgliedern im Süden ein Gegensatz entstehen könnte, der als eine erneute Gefahr für die Reichseinheit auf jeden Fall von vornherein auszuschalten ist.

Dadurch, daß sich die Reichsgewalt stark genug zeigte, um sich Preußen gegenüber durchzusetzen, wurde der unheilvolle Dualismus zwischen dem Reich und Preußen beseitigt. Durch den Uebergang der Hoheitsrechte auf das Reich und die Regelung der Verhältnisse von Reichsregierung und bisheriger preußischer Landesregierung fand die Beseitigung des Dualismus zugunsten des Reiches eindeutig seinen Ausdruck. Bis auf das preußische Finanzministerium sind alle früheren preußischen Ministerien mit den entsprechenden Reichsministerien vereinigt worden [41]). Das preußische Kultusministerium ist als Reichsministerium übernommen worden [42]). So ist es möglich geworden, Reichskulturpolitik in Zukunft zu betreiben, an Stelle der verschiedenartig ausgerichteten Kulturpolitik der bisherigen Kleinstaaten, denen es mit ihren begrenzten Mitteln nicht gelingen konnte, große Ziele zu erreichen [43]). Durch die Vereinigung der Zentralstellen wird in Zukunft die Möglichkeit bestehen, jedes Nebeneinander und Gegeneinander endgültig zu vermeiden.

Man hat durch die Zusammenlegung der preußischen Landesbehörden mit den Reichsministerien ebenso wie durch die Fassung des § 1 der ersten Durchführungsverordnung zu dem Gesetz über den Neuaufbau des Reiches zum Ausdruck gebracht, daß nur noch eine Reichsgewalt besteht, die sich zur Durchführung ihrer Aufgaben der Landesbehörden bedient. Weiterhin ergibt die Zusammenlegung der Zentralstellen in der Reichshauptstadt aber auch

40) Herrfahrdt. Werden und Gestalt des 3. Reiches. S. 44.
41) siehe hierzu Verord. v. 19. 7. 1934 (Reichsgesetzblatt I S. 799). Verordnung v. 25. 10. 1934 (Reichsgesetzblatt I S. 1076). Erlaß v. 4. 12. 1934 (Reichsgesetzblatt I S. 1225).
42) siehe hierzu: Tatarin-Tarnheyden. Werdendes Staatsrecht. S. 50.
43) wie unter 1.

eine Möglichkeit für die endgültige Gestaltung der Verhältnisse von Reich und Ländern, beziehungsweise künftigen Reichsgliedern und die Neugliederung des Reiches [44]). Wie die vereinigten Reichsministerien und preußischen Landesbehörden augenblicklich neben den Aufgaben der Reichszentralverwaltung die Erledigung sämtlicher Geschäfte des bisherigen Preußens erledigen, könnten die Reichsministerien in Zukunft die Verwaltung eines Reichsgliedes, das infolge seiner räumlichen Lage gewissermaßen als Kerngebiet des Deutschen Reiches anzusehen wäre, mitübertragen werden. Für das Kerngebiet könnte man das bisherige Preußen mit Anhalt und Braunschweig nehmen oder auch nur ein engeres Gebiet innerhalb Preußens, z. B. die Provinzen Pommern, Schlesien und Brandenburg. Das Kerngebiet würde dann unmittelbar von der Zentralregierung verwaltet werden. In den anderen Teilen Preußens sowohl in Ostpreußen wie in den westlichen Provinzen und in den übrigen bisherigen Ländern würde nach der erfolgten Neugliederung in dem bereits entwickelten Rahmen Raum für eine eigenlebige Behandlung derjenigen Angelegenheiten sein, für die eine einheitliche Regelung unerwünscht ist. Das Ergebnis ist, daß in dem Kerngebiet nicht mehr wie bisher in Preußen preußische Staatsgewalt und Reichsgewalt nebeneinander bestehen, sondern eine vollkommen einheitliche Staatsgewalt mit verschiedenen Wirkungsbereichen vorhanden ist, einmal für das gesamte Reich, zum andern für das Kerngebiet mit seinen Besonderheiten.

3. Neben der Verwaltung hätte in dem Kerngebiet auch die Gesetzgebung durch die Reichszentralstelle zu erfolgen. Während die übrigen Reichsglieder auf einigen Gebieten selbständig mit Zustimmung des Reiches gesetzliche Regelungen innerhalb ihrer Bezirke treffen könnten, würde in dem Kerngebiet die Reichszentralstelle auch hierfür zuständig sein. Die von der Zentralstelle für das Kerngebiet geplanten Gesetze könnten vor ihrem Erlaß den übrigen Reichsgliedern zur Aeußerung mitgeteilt werden, ob sie auch in ihren Gebieten gelten sollen, bezw. mit welchen Aenderungen. Sodann könnten die Gesetze, in denen der Geltungsbereich und etwaige Aenderungen für einzelne Glieder festgelegt worden sind, als Reichsgesetze erlassen werden. Auf diese Weise könnte die Rechtsvereinheitlichung weitgehendst gefördert werden, ohne eine

[44]) Herrfahrdt. Werden und Gestalt des 3. Reiches. S. 44/45.
Herrfahrdt. Reich und Preußen. S. 8.

Berücksichtigung örtlicher Verschiedenheiten vollkommen auszuschließen.

D.

Reservatrechte.

1. Für die Entscheidung der Frage, ob für den künftigen Reichsaufbau Reservatrechte für die einzelnen Reichsglieder zu schaffen sein werden, ist es notwendig, auf die alte Reichsverfassung von 1871 zurückzugehen. In ihr werden den Ländern sogenannte „Reservatrechte" zugestanden. Artikel 78 Absatz 2 der Verfassung von 1871 bestimmt, daß diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche besondere Rechte einzelner Bundesstaaten, in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden können. Dies war die Reservatklausel und die durch sie geschützten Sonderrechte waren die Reservatrechte [45]). Die Rechte konnten dem Einzelstaat nach der alten Reichsverfassung von 1871 nicht einmal durch ein gewöhnliches verfassungsänderndes Gesetz ohne seine Zustimmung genommen werden. Von den Sonderrechten der alten Reichsverfassung ist nur das Freihafenrecht in der gleichen Form in die neue Reichsverfassung von 1919 übernommen worden. Jedoch ist es an Stelle der Reservatklausel nur noch durch die Vorschrift über das Erfordernis eines verfassungsändernden Gesetzes geschützt. Auch für die übrigen Sonderrechte einzelner Länder war in der Weimarer Verfassung keine Reservatklausel enthalten. Während aber unter der alten Reichsverfassung von 1871 zweifelhaft war, ob der Gesetzgeber unbeschränkt auf dem Gebiete der Verfassungsänderung war oder ob auch hier die Reservatklausel einschränkend wirkte, so konnte unter der neuen Reichsverfassung im Wege des einfachen beziehungsweise verfassungsändernden Gesetzes jedes Sonderrecht nach der herrschenden Lehre beseitigt werden [46]).

2. Es ist nun versucht worden, eine überverfassungsmäßige Sicherung für die Sonderrechte der Einzelländer zu finden. Eine derartige Sicherstellung glaubte man erreichen zu können durch vertragsähnliche Abmachungen mit dem Reiche [47]). Aber nach der herrschenden Lehre des Weimarer Staates wären auch diese Ver-

[45]) Bund zur Erneuerung des Reiches. S. 299.
[46]) Bund zur Erneuerung des Reiches. S. 311.
[47]) siehe bei: Bund zur Erneuerung des Reiches. S. 311 ff.

träge der Kompetenz-Kompetenz des Reiches unterworfen gewesen und hätten ebensowenig wie eine Reservatklausel einen absoluten Schutz gegen den verfassungsändernden Reichsgesetzgeber geboten.

3. Eine besondere Lösung wurde von dem Bunde zur Erneuerung des Reiches vorgeschlagen. Von dieser Seite wurden Reservatrechte für bestimmte Länder aus dem Gesichtspunkt gebilligt, die Stärke des Reiches durch die Verschiedenartigkeit der Reichsteile zu steigern.[48]) Der Bund hielt, obwohl er von dem Grundsatz ausging, einen rechten Reservatschutz und keinen Scheinschutz zu schaffen, allerdings nicht eine verfassungsmäßige Sicherung der gesamten Sonderrechte der Reichsglieder für notwendig. Einmal aus dem Grunde, weil er in den meisten Fällen die Notwendigkeit eines verfassungsändernden Gesetzes als ausreichenden Schutz ansah. Zum andern nahm er an, daß nach Beseitigung des Gegeneinander von Reich und Preußen durch ein Aufgehen von Preußen in dem Reich für das Reich der Anlaß, seine Rechte dauernd im vollsten Maße auszunutzen, in Fortfall kommen werde. In verschiedenen Fällen glaubte er aber, vor allem auf dem Gebiete der Kulturpolitik, auch gegenüber dem verfassungsändernden Reichsgesetzgeber den Reservatschutz wirksam gestalten zu müssen, und zwar so, daß bei einem Eingriff von Seiten des Reiches durch einen Einspruch des betreffenden Landes das Vorgehen des Reiches ohne rechtliche Folgen und Wirkung sein würde, also die geschlossene reichsrechtliche Anordnung nicht in Kraft treten könnte.

4. Die Pläne für die Schaffung von Reservatrechten und ihre Sicherung in der Verfassung in der Weise, daß sie vom Reiche nicht entzogen werden könnten, sind m. E. nach der heutigen Staatsauffassung in dieser Form nicht zu billigen. Wie es für die Selbstverwaltungskörperschaften[49]) keine Rechte mehr geben kann, die unentziehbar sind, so auch nicht für die künftigen Reichsglieder. Geht man von der Erwägung aus, daß der Staat besondere Rechte verleiht, um durch die so geschaffene freiere Entfaltungsmöglichkeit der Glieder eine Förderung des Reichsganzen zu erreichen, so muß der Staat auch die Möglichkeit behalten, den Gemeinwesen die Rechte wieder zu entziehen, falls sie diese in einer für das Reichsganze undienlichen Art verwenden. Würde man daher in der Ver-

[48]) Bund zur Erneuerung des Reiches. S. 316.

[49]) siehe hierzu Tatarin-Tarnheyden. Werdendes Staatsrecht. S. 149 ff. und S. 171.
Nicolai. Grundlagen der komm. Verfassung. S. 86.

fassung in Zukunft aufnehmen, daß den Reichsgliedern bestimmte Rechte zur selbständigen Ausübung übertragen werden, so würden diese Rechte „Befugnisse“ [50]) zur Ausübung einer gewissen selbständigen Tätigkeit darstellen, in die das Reich eingreifen könnte, wenn sie nicht mit dem Interesse des Reiches zu vereinbaren wären.

Man könnte nun annehmen, daß ein Reichsglied die Lösung einer Aufgabe, an der auch das Reich interessiert ist, durchführen will, die jedoch nur möglich ist durch die Einrichtung kostspieliger Anlagen. Eine Durchführung könnte aber durch plötzliche Eingriffe des Reiches sehr erschwert und unter Umständen ganz in Frage gestellt werden. Für derartige Fälle könnte man deshalb den Reichsgliedern für eine beschränkte Zeit von Seiten des Reiches eine vollständig unabhängige Durchführung zubilligen, in die nur unter ganz besonderen Voraussetzungen eingegriffen werden könnte.

E.

Ländervermögen und Finanzausgleich.

1. Mit dem Uebergang der Hoheitsrechte der Länder ist auch ihre bisherige selbständige Finanzhoheit auf das Reich übergegangen. Verblieben ist ihnen die „Finanzhoheit“, die wir auch bei den Gemeinden als eine vom Staat verliehene vorfinden. Nicht betroffen worden sind die Länder in ihrer Stellung als eigene Vermögensträger. Das vorhandene Vermögen ist nach wie vor den früheren Ländern verblieben. Einer Entwicklung im Sinne von Gemeinwesen mit einer den heutigen Selbstverwaltungskörperschaften ähnlichen Stellung würde auch in Zukunft die Eigenschaft eines eigenen Vermögensträgers entsprechen. Das eigene Vermögen würde von den künftigen Reichsgliedern unter den gleichen Gesichtspunkten wie von den Gemeinden (§ 67 Reichsgemeindeordnung) als Treuhänder der Volksgemeinschaft gewissenhaft zu verwalten sein.

2. Eine weitere Frage ist nach dem Uebergang der Finanzhoheit auf das Reich, auf die im Rahmen dieser Arbeit jedoch nur kurz eingegangen werden kann, in welcher Weise in Zukunft der Finanzausgleich, d. h. die Verteilung der Finanzverantwortung zwischen den Reichsgliedern und dem Reiche vorgenommen werden soll [51]).

[50]) Tatarin-Tarnheyden. Werdendes Staatsrecht. S. 171.
[51]) Bund zur Erneuerung des Reiches. S. 336.

Bisher war eine Finanzverantwortung der Länder nur in dem geringen Maße vorhanden, wie sie das Recht zur selbständigen Bewilligung und Erhebung der Steuern beziehungsweise Zuschläge hatten. Für die Deckung ihres Finanzbedarfes reichten die auf diese Weise erhobenen Beträge bei weitem nicht aus. Es wurden ihnen daher zur Deckung ihrer Ausgaben vom Reiche die Mittel zur Bestreitung ihres Haushaltes überwiesen. Während das Reich für diese überwiesenen Beträge die Finanzverantwortung trug, hatten die Länder nur die Verwaltungsverantwortung. Gegen dieses sogenannte Ueberweisungssystem, vor allem aber über die Art, in der es bisher geübt wurde, erheben sich mancherlei Bedenken. An die Stelle der Finanzverantwortung, deren Träger nur soviel an Steuern erhebt, wie es für die ordnungsmäßige Durchführung der Verwaltungsaufgaben notwendig ist und der Steuerkraft entspricht, war die örtliche Verwaltungsverantwortung getreten, die nicht die Finanzverantwortung ersetzen konnte. Außerdem war es auf diese Weise nicht möglich, die örtlich gewonnenen und für die Erhebung der Steuern wichtigen Gesichtspunkte unmittelbar zu verwerten. Hinzu kam, daß die Finanzbehörden ohne die erforderliche Verbindung mit den Verwaltungsbehörden arbeiteten. Bisweilen wurden sogar verschiedenen Stellen mehr Mittel als erforderlich überwiesen, anderen wiederum weniger als unbedingt notwendig waren.

3. Eine andere Möglichkeit wäre, den Reichsgliedern in Zukunft die volle Finanzverantwortung zu übertragen und dem Reiche nur die notwendig zentral zu verwaltenden Abgaben zu belassen, z. B. Zölle und Verbrauchsabgaben.[52]) Mit diesen Mitteln würde das Reich allerdings nicht auskommen. Das Reich würde dann für seinen weiteren Bedarf Matrikularbeiträge von den Ländern zu erheben haben, für deren Aufbringung die Länder, beziehungsweise Reichsglieder, besorgt sein müßten. Aber auch eine derartige Lösung wäre sehr bedenklich. Das Reich liefe Gefahr, bei der vollständigen finanziellen Selbständigkeit der Reichsglieder finanziell durch die Matrikularbeiträge und dadurch auch auf anderen Gebieten in ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis zu kommen. Das ist aber unter allen Umständen zu vermeiden und würde sich auch mit der Staatsautorität des heutigen Deutschen Reiches nicht ver-

[52]) Nicolai. Grundlagen der komm. Verfassung. S. 47.

einbaren lassen.

4. Durch die selbständige Gestaltung der Finanzen der Reichsglieder würden sie die Verantwortung, die bei der Lösung der Frage des Finanzausgleiches von so großer Bedeutung ist, allein zu tragen haben. Aber diese Verantwortlichkeit könnte auch auf dem Wege erreicht werden, daß den Reichsgliedern ein allgemeines, abgeleitetes, sekundäres Besteuerungsrecht [53]) auf Grund von Reichsrahmengesetzen in Zukunft zustehen würde. Auf diese Weise würde die Finanzverantwortlichkeit unmittelbar gesteigert werden können. Durch eine gewisse Bewegungsfreiheit hinsichtlich der Steuersätze könnten die Reichsglieder in enger Verbindung mit den Verwaltungsbehörden ihr Erhebungsrecht so ausüben, wie es zur Erfüllung der notwendigen Verwaltungsaufgaben erforderlich und wie es der jeweiligen Steuerquelle entsprechend ist. Daneben könnte die Verwaltungsverantwortung, wie es bereits in der Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 geschehen ist, durch eine Aufsicht des Reiches durch gewissenhafte Kassen-, Wirtschafts- und Rechnungsführung schärfer gestaltet werden. Eine Verschärfung der Verwaltungsverantwortung ist bereits durch das Neuaufbaugesetz eingetreten. Der Uebergang der Hoheitsrechte auf das Reich bedeutet nämlich nicht, daß nunmehr, wo die Finanzhoheit den Ländern nur noch als ein übertragenes Recht zusteht, das Reich auch die volle Verwaltungsverantwortung übernommen habe. Die früher bestehende Selbstverantwortung ist nicht nur bestehen geblieben, sondern ist wesentlich größer geworden [54]). Sie ist sowohl den Ländern wie auch dem Reich gegenüber in Zukunft zu tragen. Neben dieser moralischen und politischen Verantwortung besteht schon heute der Reichsregierung beziehungsweise dem Reichsfinanzminister gegenüber eine finanzielle wie auch disziplinare Verantwortung.

[53]) Tatarin-Tarnheyden. Werdendes Staatsrecht. S. 47.
[54]) Nicolai. Der Neuaufbau des Reiches. S. 57.

Schluß.

Nach der nationalsozialistischen Machtübernahme des Jahres 1933 ist die staatsrechtliche Erneuerung des Deutschen Reiches tatkräftig in Angriff genommen worden. Bis zur Vollendung des Neubaues des Reiches bedarf es jedoch noch der Entscheidung zahlreicher Fragen. Es wird nicht möglich sein, die Entscheidungen bei den Zentralstellen allein auf Grund theoretischer Kenntnis der maßgebenden Gesichtspunkte zu treffen und die Anordnungen zur Neuregelung binnen ganz kurzer Zeit in Kraft treten zu lassen. Auf diese Weise könnte zu leicht die eine oder andere Auswirkung übersehen werden und die Umgestaltung bei den Behörden vor erhebliche Schwierigkeiten gestellt werden. Bereits das Reichsstatthaltergesetz enthält für die Frage nach dem Wege des Neuaufbaues in § 9 einen Anhaltspunkt, der in Verbindung mit den Gesichtspunkten des § 2 desselben Gesetzes eine gangbare Lösung ermöglicht. Der Führer trifft danach die Entscheidung für den räumlichen Umfang des Amtsbezirkes eines Statthalters. Durch § 2 ist der Statthalter der Mittelpunkt des gesamten öffentlichen Lebens seines Bezirkes geworden. Ihm ist es daher, unterstützt von seinen Mitarbeitern, am besten möglich, den Führer bei seinen Entscheidungen auf Grund der gesamten Kenntnis der Verhältnisse seines Bezirks zu beraten.

Unter der Weimarer Reichsverfassung war für eine Reichsreform im Reichstag wie auch im Reichsrat eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich. Daher waren Kompromißlösungen unvermeidlich, wenn solche überhaupt erreicht worden wären. Im Gegensatz hierzu können im nationalsozialistischen Staate für den Neuaufbau des Reiches die erforderlichen Entscheidungen durch den Führer unter Berücksichtigung aller sachlich begründeten Wünsche der Reichsglieder getroffen werden, ohne daß sie durch Sonderinteressen irgendwie zu beeinflussen sind.[55])

[55]) Herrfahrdt. Reich und Länder. 1935. S. 59.

Lebenslauf

des Referendars Helmut Brands.

Ich wurde am 21. Oktober 1911 zu Heiligenhaus (Bez. Düsseldorf) als Sohn des Bürodirektors Johann Brands und seiner Ehefrau Katharina geborene Kummer geboren. Nach vierjährigem Besuch der dortigen Volksschule war ich von 1922—1927 Schüler der Rektoratschule in Heiligenhaus. Anschließend besuchte ich das Helmholtz-Realgymnasium in Essen. Dort bestand ich Ostern 1931 die Reifeprüfung. Ich studierte Rechts- und Staatswissenschaft an den Universitäten Marburg und Bonn. Am 26. Januar 1935 bestand ich vor dem Prüfungsamt beim Oberlandesgericht in Kassel die erste juristische Staatsprüfung. Seit dem 4. 5. 1935 befinde ich mich als Gerichtsreferendar in der Ausbildung im juristischen Vorbereitungsdienst. Am 21. Dezember 1935 bestand ich die juristische Doktorprüfung an der Universität Marburg.